



# EN FINIR *avec* LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Jean-Jacques Urvoas  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice

20 septembre 2016

#RapportUrvoas  
#Prison

**AVERTISSEMENT****p 5****INTRODUCTION****p 7****1** L'ENCELLEMENT  
INDIVIDUEL : LES CAUSES  
D'UN DÉLAISSEMENT**p 13****1/ Un accroissement continue de la population pénale****p 14****2/ Un parc pénitentiaire à l'évolution distincte de celle de la population pénale****p 16****3/ Des programmes dont la longueur a abîmé la crédibilité de la parole publique****p 19**

a) Les 11 000 places du « programme 13 000 » de 1987-1989

**p 22**

b) Les 2 736 places du « programme 4 000 » de 1995

**p 23**

c) Les 10 979 places du « programme 13 200 » de 2002

**p 23**

d) Les 1 807 places du « dispositif d'accroissement de capacité » de 2004

**p 23**

e) Les 2 463 places du « nouveau programme immobilier » de 2011-2012

**p 23**

f) Les programmes « 63 500 » et « 3 200 » de 2014

**p 22****4/ Un sous-investissement immobilier chronique aggravé par des charges croissantes liées aux partenariats public-privé****p 24**

a) Le déficit d'entretien du patrimoine public vétuste

**p 24**

b) Le sous-investissement

**p 26**

## 2. FAIRE LE CHOIX DE LA VOLONTÉ

	<b>p 33</b>
<b>1/ Renforcer et optimiser le parc pénitentiaire</b>	<b>p 34</b>
a) Donner la priorité aux maisons d'arrêt	<b>p 37</b>
b) Redéfinir une doctrine architecturale	<b>p 40</b>
c) Optimiser l'emploi des places disponibles en établissements pour peine	<b>p 43</b>
<b>2/ Vers une amélioration qualitative de la prise en charge des personnes détenues</b>	<b>p 45</b>
a) Améliorer qualitativement la prise en charge des personnes détenues	<b>p 45</b>
b) L'amélioration de la préparation à la sortie	<b>p 47</b>
<b>3/ Mesurer les impacts d'une politique pénale d'exécution des peines utile et efficace</b>	<b>p 49</b>
a) L'impulsion donnée à la probation et à l'aménagement des	<b>p 50</b>
b) Les enseignements d'une approche comparative	<b>p 52</b>

## 3. UN ENGAGEMENT LÉGISLATIF À LA HAUTEUR DE LA TÂCHE ET DURABLE

	<b>p 55</b>
<b>CONCLUSION</b>	
	<b>p 59</b>
<b>ANNEXES</b>	
	<b>p 61</b>

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

<b>Figure 1 :</b> Taux d'encellulement individuel par type d'établissement (au 1 <sup>er</sup> août 2016 )	<b>p 13</b>
<b>Figure 2 :</b> Évolution du nombre de personnes détenues et de places en détention depuis 1998	<b>p 16</b>
<b>Figure 3 :</b> Évolutions du nombre de personnes écrouées détenues, de places opérationnelles et du taux d'occupation au 1 <sup>er</sup> juillet de 1980 à 2016	<b>p 17</b>
<b>Figure 4 :</b> Taux d'occupation selon le type d'établissement au 1 <sup>er</sup> août 2016	<b>p 18</b>
<b>Figure 5 :</b> Nombre de places de prison inaugurées depuis 1988	<b>p 19</b>
<b>Figure 6 :</b> Évolution du coût moyen annuel par établissement	<b>p 28</b>
<b>Figure 7 :</b> Évolution des parts des loyers PPP 2009-2015	<b>p 29</b>
<b>Figure 8 :</b> Évolution nationale du nombre d'écroués et de détenus et représentation des tendances linéaires servant à réaliser les projections (hypothèse haute)	<b>p 35</b>
<b>Figure 9 :</b> Évolution nationale du nombre d'écroués et de détenus et représentation des tendances linéaires servant à réaliser les projections (hypothèse basse)	<b>p 36</b>
<b>Figure 10 :</b> Types de cellules par type d'établissement	<b>p 37</b>
<b>Figure 11 :</b> Types de cellules en MA et QMA	<b>p 37</b>
<b>Figure 12 :</b> Densité carcérale selon le type d'établissement par direction interrégionale (au 1 <sup>er</sup> août 2016)	<b>p 38</b>
<b>Figure 13 :</b> Nombre de places vacantes par type d'établissement (au 1 <sup>er</sup> août 2016)	<b>p 43</b>
<b>Figure 14 :</b> Évolution des moyens octroyés à la filière insertion probation depuis 2014 (en euros)	<b>p 48</b>
<b>Figure 15 :</b> Évolution du nombre de conseillers insertion probation depuis juin 2014	<b>p 49</b>
<b>Figure 16 :</b> Évolution du nombre de détenus au premier septembre de chaque année (source : Conseil de l'Europe SPACE 1)	<b>p 53</b>
<b>Figure 17 :</b> Programmation de créations de places au sein des QPS	<b>p 57</b>
<b>Figure 18 :</b> Programmation des créations de places de MA et QMA	<b>p 58</b>
<b>Figure 19 :</b> Évolution du nombre de personnes écrouées détenues au 1 <sup>er</sup> du mois de 1980 à 2016	<b>p 62</b>
<b>Figure 20 :</b> Les « programmes » de construction de places de prison (1987-2016)	<b>p 63</b>



## AVERTISSEMENT



Principe promu dès 1875, l'encellulement individuel a été consacré par loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Toutefois, au regard des capacités et conditions d'accueil du parc pénitentiaire, l'article 100 de cette même loi a introduit une dérogation à son application qui a été récemment prolongée par la loi de finances du 29 décembre 2014. Cet article a également prescrit l'obligation de remettre un rapport au Parlement dont procède le présent document :

*« Jusqu'au 31 décembre 2019, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application. Au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la présente loi et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle. »*

De ce fait, il s'agit pour le Gouvernement de dresser un bilan des actions conduites depuis 2009 et des moyens mobilisés pour concrétiser, enfin, l'obligation légale de l'encellulement individuel, principe séculaire dont la pertinence et la nécessité ne sont pas discutées.



# INTRODUCTION

Si la citation prêtée à Albert Camus « *une société se juge à l'état de ses prisons* » est juste, alors il faut craindre pour la nôtre le verdict de la postérité. Il sera rude notamment parce que nous n'avons, à ce jour, jamais été capable d'appliquer le principe de l'encellulement individuel (« *une personne détenue par cellule* ») **inscrit dans le Code pénal depuis 1875.**

Comment conjurer ce sort ? C'est l'objet du présent rapport construit autour d'une seule volonté : parler clair. Évoquer la prison, les conditions de détention et en particulier l'encellulement individuel, se heurte, en effet, à une certaine philosophie de la peine. Finalement, notre pays ne s'est jamais départi de sa culture du cachot et la prison est encore considérée comme une peine afflictive, une de ces peines que les Lumières ont pourtant voulu supprimer car elles étaient destinées à punir la personne condamnée en lui infligeant souffrance voire déshumanisation. La prison d'aujourd'hui est, certes, plus douce que les peines de l'Ancien Régime où les corps étaient martyrisés et les sujets renvoyés au jugement de Dieu<sup>1</sup>, mais elle charrie aussi son lot de souffrances que beaucoup ignorent ou, pire, approuvent. Ainsi, sur les réseaux sociaux, il est régulier de voir approuver les conditions de détention les plus dures, notamment lorsqu'elles sont induites par la vétusté, la surpopulation carcérale ou la violence interne, au motif que les détenus « *méritent* » pareils traitements. Et dès lors, l'encellulement individuel est régulièrement présenté, sinon perçu, comme un « *luxe* », transformant les prisons en « *hôtels 5 étoiles* » quand il ne s'agit pas de « *clubs de vacances* ».

C'est ce qui a fait écrire qu'il existe une « *certaine schizophrénie, au sein de la société française* »<sup>2</sup>, qui aboutit à contrebalancer, parfois dans le même mouvement, l'indignation contre le sort fait aux personnes détenues par l'emportement à l'idée que le prisonnier serait mieux traité que le citoyen libre le plus pauvre.

**Pourtant, la prison est moins une peine qu'un lieu où s'exécute la peine.** Seule la privation de liberté constitue une peine. De fait, les conditions de cette privation de liberté ne sauraient impliquer des traitements inhumains ou dégradants, substitués que l'on voudrait policés aux anciens supplices d'expiation. Pour autant, ce lieu ne saurait être neutre car il doit être investi

---

1) Philippe Pottier, « Repenser la peine de prison après la loi du 24 novembre 2009 », *Pouvoirs*, 135, 2010, p. 150.  
2) Jérôme Filippini, « Assumer la prison pour la changer », *Commentaire*, 125, printemps 2009, p. 144.

d'un sens que l'on espère tourné vers l'objectif de réinsertion de la personne détenue et la prévention de la récidive, éléments déterminants pour la sécurité collective.

Si cet objectif de réinsertion n'a pas suffi à justifier la pleine application du principe de l'encellulement individuel, la perception accrue des exigences de sécurité en détention vient désormais relancer le débat avec une particulière acuité.

En effet, les conditions de détention des personnes condamnées ou mises en accusation pour des faits de terrorisme (notamment islamiste) rend l'encellulement individuel nécessaire, non seulement pour assurer la sécurité de la détention, mais aussi pour permettre l'engagement d'un travail de désistement du processus de radicalisation violente.

De telle sorte que le légitime besoin de sécurité collective doit permettre de dépasser un débat qui dure depuis 141 ans. Là où les arguments sur la nécessaire dignité des conditions de détention n'ont pas suffi à permettre la mobilisation des moyens suffisants pour la garantir, l'impératif de lutte contre le terrorisme, dans ses manifestations les plus récentes, doit y parvenir.

Car au-delà des faits générateurs de cette évolution des mentalités, qui pourrait contester que la suroccupation carcérale contribue à un « *ensauvagement* »<sup>3</sup> de la détention et des personnes détenues (violence endémique, trafics, mutineries, refus de réintégration des cellules, agression du personnel...) ? Au sein des établissements surpeuplés, les conflits sont violents, requièrent plus de temps pour tenter de les désamorcer et les procédures disciplinaires se révèlent plus nombreuses. Ce contexte pèse très directement sur le projet et la capacité de réinsertion de la personne détenue, sur ses facultés de réadaptation sociale après des conditions porteuses d'une réelle désocialisation. Ainsi, la surpopulation carcérale entrave grandement l'objectif de réinsertion. De fait, la prévention de la récidive ne peut que pâtir de cette situation.

De même, une simple observation des établissements démontre que le prosélytisme prospère dans des conditions de surpopulation carcérale tant en raison de la promiscuité que de la désespérance de certains détenus. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté corrobore d'ailleurs cette analyse dans son avis du 11 juin 2015 quand elle écrit que « *le phénomène de radicalisation s'amplifie en milieu carcéral, compte tenu des conditions de prises en charge des personnes détenues (notamment de la surpopulation carcérale)* » et insiste ensuite sur le fait que « *la surpopulation carcérale des établissements pénitentiaires – et de fait, la faible possibilité d'encellulement individuel – entraîne une aggravation des conditions de détention des personnes détenues et une promiscuité propre à favoriser les comportements radicaux [...]. Les phénomènes de prosélytisme s'y développent à l'évidence beaucoup plus facilement.* »<sup>4</sup>

Ce phénomène exige donc un confinement des individus particulièrement dangereux mais aussi le droit pour les autres personnes détenues d'être protégés contre toute forme de pressions ou de violences psychologiques. La sureté de la personne et de ses biens est, en effet, un droit dont le caractère fondamental est fréquemment rappelé par la jurisprudence. Celui-ci doit être préservé, y compris en prison et d'autant plus dans un contexte de surpopulation qui le met en péril.

Ainsi, la dimension protectrice de l'encellulement individuel, dont les vertus ne parvenaient pas à être perçues dans le débat politique, se révèle pleinement dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente. Elle est, en effet, un des outils pour éviter le risque de basculement

3) Thérèse Delpech, *L'ensauvagement, le retour de la barbarie au XXI<sup>e</sup> siècle*, Grasset, 2005.

4) Adeline Hazan, *Avis sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral*, Journal officiel, 30 juin 2015.

vers le fanatisme des personnes incarcérées, ainsi que de celui de propagation de l'idéologie terroriste.

Ainsi, le prosélytisme de l'islamisme radical constitue une donnée dont la prégnance est croissante. Il suffit de rappeler l'évolution statistique depuis janvier 2016. Alors qu'on dénombrait à cette époque 1 178 personnes détenues radicalisées<sup>5</sup>, elles sont aujourd'hui 1 364 auxquelles s'ajoutent 325 personnes, condamnées ou prévenues, incarcérées pour des motifs terroristes<sup>6</sup>. Depuis 2012, ces chiffres suivent une progression exponentielle : les dossiers traités par les parquets sont plus de sept fois plus nombreux entre janvier et juillet 2015 qu'entre janvier et juillet 2014. Et le nombre total des infractions terroristes ayant donné lieu au prononcé de condamnations définitives connaît la même progression : 236 en 2011, 306 en 2012, 348 en 2013, soit plus de 47 % en trois ans. Au cours de l'année 2015, 133 procédures et 57 informations judiciaires liées aux filières irako-syriennes ont été ouvertes contre 9 et 4 trois ans plus tôt. Et en 2016, les chiffres sont encore plus imposants : à la date du 31 juillet 2016, déjà 135 procédures relatives à ce contentieux ont été ouvertes dont 26 informations judiciaires. L'accroissement est donc spectaculaire et débouche sur des mises en détention.

**En sus de ces critères relatifs à la gestion de la détention, qui obèrent tout projet de lutte contre la récidive ou de réinsertion et, in fine, nuisent à la sécurité de notre pays, la surpopulation a également une incidence majeure sur la prise en charge sanitaire et psychologique des personnes détenues.** Celle-ci perd grandement en efficacité puisque la durée pour obtenir, en détention, un rendez-vous avec le praticien ou le psychologue s'accroît. En conséquence, le climat en détention se dégrade, et le risque d'agression ou de passage à l'acte suicidaire est alors plus important car la prise en charge pluridisciplinaire est moins efficiente.

L'ensemble de ces considérations explique d'ailleurs qu'à l'exception des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), les maisons centrales, accueillant les condamnés à des peines longues, les centres de détention (CD) et les quartiers centres de détention (QCD) soient les seuls établissements à pratiquer l'encellulement individuel.

Les surveillants pénitentiaires pâtissent, eux aussi, de cette situation dans l'exercice quotidien de leurs missions. Leur tâche s'alourdit, les conditions d'exercice se détériorent et le sens de l'action s'étiolle. Par exemple, les mouvements au sein des établissements (promenade, parloirs...) sont plus longs à gérer, les tensions entre personnes détenues au sein d'une même cellule sont plus nombreuses et nécessitent de fréquentes interventions des surveillants et de l'encadrement pour éviter les violences. Dans les structures les plus anciennes, qui ne disposent pas de douches, voire d'eau chaude, en cellule, les personnels sont accaparés par des mouvements au sein des coursives entraînant des ouvertures incessantes des cellules, les détournant de leur mission d'observation de la population pénale. De ce fait, le temps consacré par un surveillant pour répondre à une requête d'une personne détenue est considérablement amoindri lorsque le nombre de personnes détenues dont il a la charge augmente. **Comment ne pas partager alors la lassitude des personnels exténués qui se sentent ainsi dépossédés de toutes les missions gratifiantes au profit d'une mission exclusive de gestion des flux ? Comment ne pas comprendre la perte d'attractivité du métier et l'obstacle dirimant posé à la fidélisation des personnels ?** Ainsi, en 2014, l'administration pénitentiaire a-t-elle déploré 306 départs volontaires de surveillants. En 2015, le phénomène s'est accru avec 361 départs

5) Cette notion étant entendue par l'administration pénitentiaire comme un processus d'identification personnelle ou collective à des idées politiques ou politico-religieuses ayant pour objectif de transformer la société par la violence.

6) Ces chiffres n'intègrent pas les personnes condamnées pour apologie du terrorisme. Parmi ces 325 personnes détenues, 237 le sont au titre de la détention provisoire.

volontaires. La répétition de ces chiffres traduit une réelle érosion du corps. D'une manière générale, 10 % des surveillants quittent l'administration pénitentiaire dans les trois ans suivant leur recrutement. En conséquence, et en lien avec les organisations syndicales, en complément de la revalorisation statutaire, une prime de fidélisation est actuellement à l'étude pour tenter d'enrayer ce phénomène. Mais les rétributions ne pourront pleinement effacer les conséquences des conditions de détention pour les personnels. L'encellulement individuel, qui permet l'instauration d'un contact régulier et individuel avec la personne détenue, contribue à éviter les tensions, exacerbées par l'effet de groupe ou la promiscuité.

**Cette conjonction d'éléments plaide résolument en faveur d'une politique ambitieuse destinée à atteindre l'objectif d'encellulement individuel bien que ce dernier puisse être qualifié de spécificité française puisqu'aucun autre pays européen n'est allé aussi loin tant sur un plan juridique qu'opérationnel.** À titre d'exemple, si les règles pénitentiaires européennes (RPE) prévoient le principe de l'encellulement individuel, elles l'assortissent de nombreuses dérogations et la Cour européenne des droits de l'Homme, dans sa jurisprudence, n'a jamais choisi de le retenir, privilégiant la définition de critères de dignité des conditions de détention, en termes de superficie, de luminosité, de séparation des lieux d'hygiène...

**Mais le Gouvernement reste attaché à ce principe, et ne souhaite plus reporter sa concrétisation. En effet, cet horizon souhaitable a sans cesse été repoussé depuis son adoption par le législateur de 1875 qui avait repris un principe posé par la Monarchie de Juillet (1841)<sup>7</sup>.**

Pour ne retenir que les vingt dernières années, la loi du 15 juin 2000 portée par la garde des Sceaux Mme Elisabeth Guigou, tout en prévoyant une application pleine et entière de la règle de l'encellulement individuel pour les personnes placées en détention provisoire, était contrainte de différer l'entrée en vigueur de la mesure au 15 juin 2003. Puis, à la demande du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, un nouveau délai de cinq ans fut adopté le 12 juin 2003. Mais les conditions ne furent pas plus réunies en juin 2008 et le Gouvernement de M. François Fillon, par voie réglementaire, reporta encore la mesure avant que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ne fixe dans son article 100 la date du 25 novembre 2014 pour que l'État soit en mesure de garantir une cellule individuelle à chaque détenu. Enfin, le 23 octobre 2014, la garde des Sceaux Mme Christiane Taubira, constatant que « *la disposition ne pouvait être respectée à la date dite* », en dépit des efforts réalisés, proposait de proroger le moratoire jusqu'au 31 décembre 2019, ce que le Parlement accepta<sup>8</sup>.

**Il n'est plus compréhensible que nous soyons incapables d'appliquer ce principe. Et il devient surtout périlleux de ne pas trouver les moyens de le respecter durablement, pour la sécurité du pays, de la détention et pour l'objectif de réinsertion sociale.**

**Au 1<sup>er</sup> août 2016, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 d'entre elles bénéficiaient d'une cellule individuelle.** Et parallèlement, 1 515 matelas sont posés à même le sol lorsque les lits d'appoint et les mesures pour doubler, voire tripler, les cellules s'avèrent insuffisants. L'objet du présent rapport est donc de dresser un bilan de la situation carcérale deux ans après l'adoption du dernier report. Dans la situation grave et incertaine que nous traversons, il n'est

**Au 1<sup>er</sup> août 2016,  
sur 68 819 personnes détenues,  
seules 26 829 d'entre elles  
bénéficiaient d'une cellule  
individuelle.**

<sup>7</sup> Jean-Jacques Urvoas, « L'encellulement individuel dans les prisons : sortir de l'impasse des moratoires, Assemblée nationale, rapport n° 2388, Novembre 2014 ».

<sup>8</sup> Par la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014.

plus temps d'ajouter des mots pour dénoncer ces maux. Nos prisons n'en peuvent plus de n'être que des objets récurrents de discours ou de tribunes. Nous devons comprendre les entraves qui existent pour mieux agir, pour agir enfin.

Il est impératif de s'affranchir de la facilité des faux semblants et des dogmes afin de reconnaître que, dans le cadre de la réponse au surpeuplement carcéral, la construction de prisons ne constitue qu'une des mesures à prendre. Toutefois et au regard du retard accumulé et de l'état de vétusté constaté, il est impératif que les efforts conduits soient significatifs.

Ces avertissements doivent retentir telle une mise en garde et le tocsin que l'on sonne comme le signal de l'action. L'ambition du présent rapport doit cependant être bien comprise en ce qu'il n'aborde que certaines des facettes de la suroccupation carcérale. Cette dernière est, en effet, le reflet d'une réalité liée à l'ensemble de nos règles pénales au caractère hétéroclite et dont l'empilement a d'ailleurs été maintes fois souligné par différents rapports d'information des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>9</sup>.

Toujours votées pour répondre aux légitimes besoins du moment, ces règles se sont additionnées au fil des décennies entraînant des incongruités, voire des déséquilibres, qui peuvent contribuer à la surpopulation des établissements et rappellent la nécessité d'évaluer de manière périodique les politiques pénales.

De même, ce rapport ne peut-il traiter autant que cela serait souhaitable des alternatives à l'incarcération qui constituent pourtant un moyen conséquent d'œuvrer pour que la détention, notamment au stade présentenciel, soit effectivement le dernier recours tel que le prévoit le code de procédure pénale. Cet aspect, déterminant dans la cohérence d'une politique pénale, se situera au cœur du rapport dressant le bilan de la loi du 15 août 2014 qui sera prochainement remis au Parlement.

**Enfin, le présent document devra nécessairement trouver sa concrétisation dans le projet de loi de finances pour 2017 mais aussi dans les années qui suivront. Car seule une action pragmatique et opiniâtre, consensuelle et qui ne fluctue pas au gré des différents Gouvernements, permettra de tourner définitivement cette triste page de notre histoire pénitentiaire.**

---

9) « Carences dans l'exécution des peines : l'urgence d'une réaction » Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 3177, février 2011, Jean-Luc Warsmann président, Etienne Blanc rapporteur ; ou encore « Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale » Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 652, janvier 2013, Dominique Raimbourg président-rapporteur, Sébastien Huygues, vice-président et co-rapporteur ; « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale », rapport d'information n° 629, Sénat, juillet 2012, Jean-René Leclerc et Nicole Borvo Cohen-Seat, rapporteurs.



# 1 L'ENCELLULEMENT INDIVIDUEL : LES CAUSES D'UN DÉLAISSEMENT

À titre liminaire, il convient de conserver à l'esprit que **le vocable de « personnes écrouées » regroupe deux catégories distinctes d'individus : d'une part les personnes écrouées détenues en établissement pénitentiaire** (prévenues, condamnées en établissement et condamnées en semi-liberté ou en placement extérieur hébergés), **d'autre part, les personnes écrouées non détenues** (condamnées en placement sous surveillance électronique ou en placement extérieur non hébergés). Aussi, dans la suite du présent rapport, par convention, la notion de « *personnes détenues* » doit-elle s'entendre comme désignant les seules personnes écrouées détenues.

Au 1<sup>er</sup> août 2016, seul un peu plus d'un tiers des personnes détenues bénéficiaient donc d'une cellule individuelle, mais la répartition de ces cellules diffère très sensiblement selon le type d'établissement :

Type d'établissement	Taux encellulement individuel
Maison d'arrêt (MA) et quartier mais d'arrêt (QMA)	19,19 %
Maison de détention (CD) et quartier centre de détention (QCD)	86,22 %
Maison centrale (MC) et quartier maison centrale (QMC)	94,80 %
Centre de semi-liberté (CSL) et quartier semi-liberté (QCSL)	48,22 %
Quartier pour courte peine et peine aménagée (QCPA)	46,60 %
Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM)	96,55 %

**Figure 1** : Taux d'encellulement individuel par type d'établissement (au 1<sup>er</sup> août 2016)

Ce premier regard traduit l'immensité du chemin à parcourir. Car l'objectif d'encellulement individuel, alors même qu'il aurait dû guider une politique publique pénitentiaire globale et équilibrée, s'est pourtant constamment heurté à des obstacles rédhibitoires qui ont fini par l'éloigner avec régularité du champ des possibles.

À ce titre, pèsent sur lui une population pénale dont l'accroissement non maîtrisé a trop longtemps été impensé (1), des programmes immobiliers qui toujours tardèrent à se concrétiser (2 et 3) quand leur réalisation n'est pas obérée par un sous-investissement chronique et des choix de gestion parfois contestables, à l'instar des partenariats public-privé (PPP) (4).

## 1) Un accroissement continu de la population pénale

Si les faits sont incontestables, leur explication est multiple. Reste que, depuis les années 1990, et hormis de 1996 à 2000<sup>10</sup>, **le nombre de personnes détenues n'a cessé de connaître une hausse conséquente, passant de 38 099 en 1980 à 68 819 au 1<sup>er</sup> août 2016** (cf. figure 2 en p. 14 et figure 19 en annexes). Pour la seule période 1995-2016, cette augmentation s'est élevée à 19,3 %, tandis que la population française ne connaissait qu'une croissance légèrement supérieure à 12 %.

**le nombre de personnes  
détenues est passé  
de 38 099 en 1980  
à 68 819 au 1<sup>er</sup> août 2016.**

Quelles peuvent en être les raisons ? La première tient à la suppression des lois d'amnistie. L'observation de la courbe du nombre des personnes détenues révèle, par exemple, qu'entre 1988 et 2006, les déflations régulières – et néanmoins temporaires – enregistrées sont toujours la résultante des décrets de grâce collective accordée à l'occasion de la fête nationale. La seconde découle indubitablement du durcissement de la législation pénale depuis de nombreuses années. Par exemple, la loi du 10 août 2007, qui avait introduit dans le Code pénal le système des peines planchers, a eu un impact immédiat sur le quantum d'emprisonnement prononcé, contribuant à accroître la population pénale. Le Conseil de l'Europe corrobore d'ailleurs cette analyse et l'étend à l'échelle du continent : « *les formes graves de criminalité organisée [...] ont augmenté, d'où un durcissement des politiques pénales dans de nombreux États membres [...]. Or, une approche plus sévère entraîne très souvent des peines d'emprisonnement plus longues, sans possibilités de libération conditionnelle, ni d'examen des conséquences potentielles d'une telle évolution sur les systèmes pénitentiaires. Il semble également que dans de nombreux États, l'opinion publique ait changé d'attitude vis-à-vis de la criminalité. La volonté de réprimer plus sévèrement ce phénomène ou d'appliquer des politiques de tolérance zéro ou d'autres politiques du même ordre a conduit à une augmentation des incarcérations* »<sup>11</sup>.

Ce durcissement de la législation pénale, justifié lorsqu'il prend en compte la qualité objective des infractions, s'est donc naturellement accompagné d'une sévérité accrue des décisions de justice, en résonance avec des attentes dans la société. **Nulle surprise alors de constater qu'aujourd'hui, la peine d'emprisonnement avec ou sans sursis est, de loin, la plus prononcée.** En effet, l'augmentation en valeur absolue du nombre de peines d'emprisonnement prononcées en douze ans, notamment des peines d'emprisonnement ferme, est nette : 252 201 (dont 96 399 « ferme ») en 2002 à 276 806 (dont 122 658 en tout ou partie est « ferme ») en 2014.

10) La diminution du nombre d'entrées en détention fut la principale explication à ce phénomène exceptionnel. Elle est évidemment en relation avec les dispositions prises par la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence portée par Mme Elisabeth Guigou. Malgré une mise en application de certaines mesures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, la diminution du nombre de prévenus fut sans doute liée à une anticipation de la part des juges de futures dispositions appréhendées comme positives (présomption d'innocence, attribution de la libération conditionnelle, l'instauration des appels pour les cours d'assises et les réformes liées à l'instruction).

11) Conseil de l'Europe, Comité Européen pour les problèmes criminels, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, 30 juin 2016, p. 5.

**Incidentement, ce constat devrait, à lui seul, suffire à faire taire définitivement la rituelle et – néanmoins – démagogique critique sur le prétendu « laxisme des juges ». En effet, en bonne logique, une justice complaisante serait une institution qui prononce des peines légères par rapport à ce que l'arsenal pénal offre comme possibilités. Les chiffres qui viennent d'être rappelés illustrent sans conteste que la réalité est inverse.**

Pareille analyse est d'ailleurs partagée par l'ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui, lors d'une audition devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2012, et à partir d'un calcul basé sur l'évolution du nombre de poursuites engagés par le parquet en 1968 et en 2012, avait évalué à 20 000 le nombre de personnes alors en prison dont la détention s'expliquait par une sévérité accrue des décisions de justice.

De même, au stade présentenciel, plusieurs hypothèses peuvent être évoquées pour expliquer la hausse de la population carcérale sur les dernières décennies.

À l'évidence, l'engagement de poursuites rapides par les procureurs afin de garantir l'efficacité des sanctions pénales<sup>12</sup> bien que justifiée au regard de la nécessité de lutter contre les formes les plus graves de délinquance, a fortement pesé. Cela peut notamment s'observer pour les infractions comme les violences routières ou conjugales qui sont des priorités du Gouvernement<sup>13</sup>. Les personnes dont les garanties de représentation apparaissent insuffisantes sont alors incarcérées – y compris lorsqu'il s'agit de contentieux de masse – soit, légitimement, pour les maintenir à disposition de la Justice en cas de renvoi, soit pour assurer une exécution immédiate de la sanction pénale et éviter un délai d'exécution inapproprié.

Par ailleurs, le recours aux alternatives à l'incarcération au stade présentenciel demeure exclusivement dicté par les nécessités de l'enquête et les garanties de représentation, les risques de pression sur les victimes ou de concertation avec les coauteurs, de disparition de preuves, ou par l'éventuel trouble à l'ordre public (pour les crimes). Face à ces enjeux judiciaires, les problématiques pénitentiaires ne peuvent intervenir pour influencer sur les mesures de sûreté adaptées, et ne sont d'ailleurs pas prévues par les textes pour justifier une alternative à la détention. De plus, et bien que le législateur ait rappelé le principe de la liberté et la subsidiarité<sup>14</sup> (nécessairement motivée) de l'incarcération<sup>15</sup>, les contrôles judiciaires et les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique ne suffisent pas toujours à garantir les objectifs recherchés. De même, si les contrôles judiciaires sont en constante évolution, les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique, créées par la loi du 24 novembre 2009, se développent lentement et semblent davantage prononcées après une période initiale de détention<sup>16</sup>.

**Il va sans dire que, face à cette diversité de facteurs et à leurs conséquences réelles, les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires n'ont pas suivi le même rythme que l'évolution du nombre des personnes détenues.**

12) Article 707 du code de procédure pénale issu de la loi du 9 mars 2004, circulaires du 29 septembre 2009 et du 12 mai 2011 sur l'efficacité des sanctions pénales et la poursuite de leur exécution dans les meilleurs délais.

13) Cf. circulaire de politique pénale en date du 2 juin 2016.

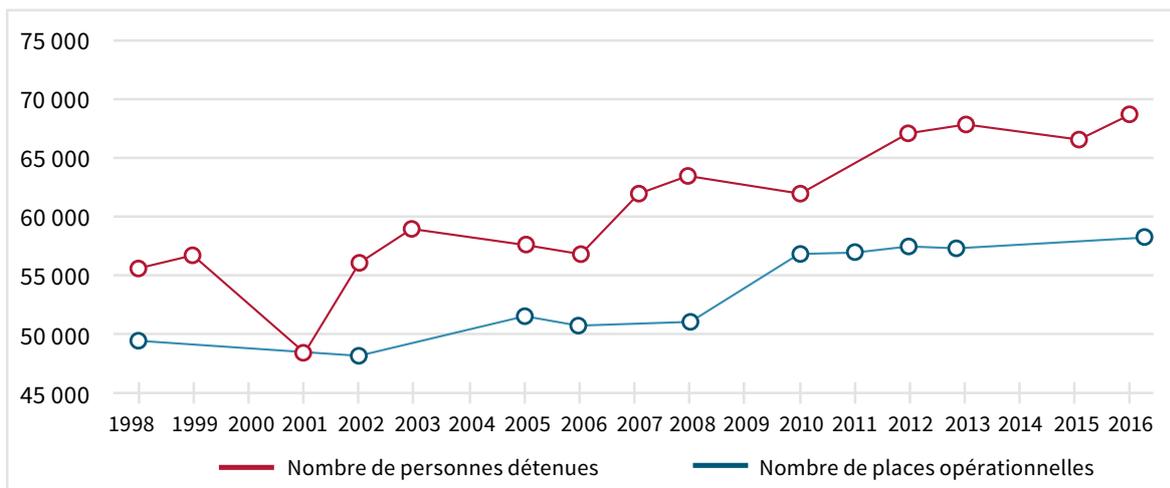
14) Les évolutions législatives des dernières années ont encadré de plus en plus strictement les critères de placement en détention provisoire : lois du 4 janvier 1993 et du 15 juin 2000 (introduisant la notion de présomption d'innocence et le principe de liberté) puis loi du 24 novembre 2009 (réaffirmant ces principes) ; loi du 5 mars 2007 (sur la durée de la détention provisoire).

15) Article 137 du code de procédure, issu de la loi du 24 novembre 2009, Circulaire du 20 décembre 2000.

16) Voir rapport 2013 de la Commission de suivi de la détention provisoire.

## 2) Un parc pénitentiaire à l'évolution distincte de celle de la population pénale

Le recul historique permet d'établir sans difficulté la dé-corrélation qui existe entre l'évolution de la population pénale et celle des capacités carcérales (cf. figure 2). Un tel écart génère des conséquences extrêmement préjudiciables tant à court terme (gestion de la détention) qu'à long terme (cercle vicieux immobilier), et la suroccupation des cellules ainsi induite rend toujours plus lointain l'objectif d'encellulement individuel (en effet, les deux phénomènes se recourent dans leurs conséquences pratiques sans pour autant se confondre).



**Figure 2 :** Évolution du nombre de personnes détenues et de places en détention depuis 1998

Dans cet esprit, les capacités du parc pénitentiaire traduisent la persistance d'un déficit : alors qu'entre 1900 et 1986, seules 14 500 places de prison supplémentaires furent construites, depuis 1990, 40 600 nouvelles l'auront été tandis que 9 245 auront été fermées (soit un solde net de 31 355 places). De telle sorte qu'au 1<sup>er</sup> août 2016, pour héberger 68 819 personnes détenues, la France ne compte que 58 507 places de prison, soit un manque brut de 10 312 places et une surpopulation de 118 %.

Ce dernier taux n'est, cependant, pas contrairement à ce qui est fréquemment écrit, « historique » puisqu'en 2008, le surpeuplement carcéral s'établissait à 125 % (cf. figure 3).

*Pour héberger 68 819 personnes détenues, la France ne compte que 58 507 places de prison, soit un manque brut de 10 312 places et une surpopulation de 118 %.*

Année (au 01/08)	Nombre de personnes détenues	Nombre de places opérationnelle	Taux d'occupation des places
1980	38 099	-	-
1981	31 762	-	-
1982	33 717	-	-
1983	38 210	-	-
1984	41 868	-	-
1985	39 970	-	-
1986	47 419	-	-
1987	51 107	-	-
1988	47 050	-	-
1989	45 998	-	-
1990	47 220	-	-
1991	49 500	-	-
1992	50 585	-	-
1993	52 402	-	-
1994	55 448	-	-
1995	56 145	-	-
1996	55 833	-	-
1997	56 411	-	-
1998	55 416	49 632	112 %
1999	55 948	49 076	114 %
2000	50 480	48 823	103 %
2001	48 397	48 400	100 %
2002	55 879	47 471	118 %
2003	59 169	48 587	122 %
2004	58 308	49 595	118 %
2005	58 033	51 129	114 %
2006	56 776	50 332	113 %
2007	61 289	50 637	121 %
2008	63 783	50 835	125 %
2009	62 420	53 323	117 %
2010	60 881	56 428	108 %
2011	64 053	56 556	113 %
2012	66 748	57 405	116 %
2013	67 683	57 238	118 %
2014	67 070	57 531	117 %
2015	66 121	57 775	114 %
2016	68 819	58 507	118 %

**Figure 3 :** Évolutions du nombre de personnes écrouées détenues, de places opérationnelles et du taux d'occupation au 1<sup>er</sup> juillet de 1980 à 2016

Toutefois, cet agrégat statistique masque une réalité plus diverse et, par conséquent, plus problématique encore.

Il occulte d'abord et surtout, les conditions de détention : vétusté des locaux, oisiveté des détenus au regard de la massification des demandes d'activité, dégradation des conditions de travail des personnels... Or, une réflexion purement capacitaire n'a guère de sens si elle ne s'accompagne pas d'une réelle démarche qualitative.

Ensuite, il ne révèle pas la différence de situation entre les divers types d'établissements pénitentiaires. En effet, comme cela a déjà été évoqué, la surpopulation concerne principalement **les maisons d'arrêt** qui accueillent les personnes prévenues et condamnées à des peines égales ou inférieures à deux années. **Ainsi, au 1<sup>er</sup> août 2016, 33 263 places (réparties en 27 934 cellules) accueillait 46 705 personnes détenues.** Leur taux d'occupation était donc de 140,4 %, tandis que les établissements pour peine (où sont incarcérés les condamnés à des peines supérieures à deux ans) affichaient un taux d'occupation oscillant entre 65,9 % et 92 % et respectant bien souvent le principe d'encellulement individuel.

Type d'établissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité (%)
Maison d'arrêt et quartier maison d'arrêt	33 263	46 705	140,4
Centre de détention et quartier centre de détention	19 646	18 083	92,0
Maison centrale et quartier maison centrale	2 335	1 749	74,9
Centre pour peine aménagée et quartier CPA	609	460	75,5
Centre de semi-liberté et quartier SL	1 193	854	71,6
Etablissement pour mineurs et quartiers mineurs	1 144	759	66,3
Centre national d'évaluation et quartier CNE	317	209	65,9
<b>Ensemble</b>	<b>58 507</b>	<b>68 819</b>	<b>117,6</b>

**Figure 4 :** Taux d'occupation selon le type d'établissement au 1<sup>er</sup> août 2016

Il convient encore de souligner que les taux d'occupation des établissements de même type éclipsent aussi des réalités très diverses et, parfois, des écarts importants, liés à leur implantation géographique. Ainsi, en ce qui concerne spécifiquement les centres de détention (CD) et quartiers centre de détention (QCD), les taux d'occupation en août 2016 oscilleraient-ils entre 25 % pour le QCD de Saint-Pierre-et-Miquelon et 146,3 % pour celui de Ducos, en Martinique...

Enfin et surtout, il ne révèle pas quel est le réel taux d'encellulement individuel dans la mesure où il existe des cellules doubles et multiples qui, sans nécessairement être suroccupées, contreviennent par leur seule existence à l'objectif poursuivi (sur ce point, se reporter aux développements du II. 1). Autrement exprimé, la réflexion en termes de « *places* » ne recoupe pas totalement celle en termes de « *cellules* ».

Par conséquent, l'agrégat voile le fait que les directeurs, en l'absence de système de régulation des écrous au sein des maisons d'arrêt, sont contraints d'organiser une suroccupation des cellules (installations de lits supplémentaires) qui va jusqu'à la pose de matelas au sol. Cette dimension du problème a d'ailleurs conduit M. Jean-Marie Delarue à stigmatiser – non sans raison – le fait que « *le concept de « place » est d'une remarquable plasticité* »<sup>17</sup>.

Il faut en retenir que la déconstruction de cet agrégat statistique traduit clairement que la surpopulation carcérale et l'encellulement individuel constituent deux aspects liés de la problématique pénitentiaire, pour lesquels les initiatives correctrices peuvent ne pas être convergentes. **Lutter contre la surpopulation carcérale ne signifie donc pas obligatoirement promouvoir l'encellulement individuel. En effet, ce dernier principe implique intrinsèquement une dimension qualitative de la détention, laquelle rejoint une démarche d'exécution de la peine et de réinsertion.**

En définitive, l'absence d'évolution adaptée des capacités pénitentiaires conduit aujourd'hui à une situation critique. Celle-ci trouve pour l'essentiel son fondement dans :

- les conséquences des législations pénales et de leur application ;
- le manque d'efficacité des politiques pénales conduites en matière d'exécution et d'application des peines, d'alternatives à la peine ;
- des délais inhérents à la mise en œuvre des programmes immobiliers, lorsque des moyens financiers suffisants sont mobilisés (cf. les 2 et 3 du présent I) ;
- des programmes budgétaires trop souvent insuffisants (cf. le 4 du présent I) ;
- un défaut d'anticipation de l'accroissement de la population pénale et de ses causes.

Les établissements pénitentiaires sont donc confrontés à une surpopulation systémique qui, par ses effets structurels et conjoncturels, dégrade considérablement la capacité d'un retour à une situation acceptable. Au surplus, cette question accapare l'attention et relègue l'objectif d'encellulement individuel à un horizon inaccessible au sein des maisons d'arrêt.

### 3) Des programmes dont la longueur a abîmé la crédibilité de la parole publique

L'expérience l'enseigne<sup>18</sup> : l'activité immobilière n'est qu'un des leviers d'intervention possibles à la disposition des pouvoirs publics pour apporter des réponses à la surpopulation carcérale. Elle est pourtant la solution qui est politiquement et médiatiquement surinvestie. De ce fait, depuis 1987, la plupart des gardes des Sceaux, chacun selon sa sensibilité, a veillé à annoncer de significatifs programmes de construction, rénovation et fermeture d'établissements pénitentiaires.

17) Jean-Marie Delarue, *Avis relatif au nombre de personnes détenues*, Journal Officiel, 13 juin 2012.

18) Alexia Venouil, « *Place et objectifs assignés aux grands programmes d'équipement dans la politique pénitentiaire française* », in *Dialectique carcérale, quand la prison s'ouvre et résiste au changement*, Pierre Victor Tournier (Dir.), Paris, L'Harmattan, 2012, p. 277.

Néanmoins, les délais nécessaires pour la réalisation de ces programmes (études, commande publique, construction) ne coïncident jamais avec les calendriers politiques et pâtissent même de ces derniers. Car, si la politique pénale s'articule aisément autour d'un contexte donné ou d'un cycle politique déterminé, la politique pénitentiaire est, quant à elle, avant tout lestée par sa dimension logistique.

**Ainsi, la durée entre l'annonce du lancement d'un programme immobilier et la livraison du dernier établissement pénitentiaire est-elle, en moyenne, d'une décennie.** A titre d'exemple, le programme « 4 000 »<sup>20</sup> a été annoncé en 1995 pour une livraison en 2004, le dernier établissement du « 13 200 »<sup>21</sup> lancé en 2002 sera définitivement livré en 2017, ou encore le dernier établissement du « 3 200 »<sup>22</sup> initié en juillet 2012 ne sera disponible qu'en 2023. Aucun Gouvernement n'a donc pu inaugurer un programme immobilier d'envergure qu'il avait lui-même arrêté et aucun ne pourra jamais le faire. **Par conséquent, une simple computation des inaugurations (et non des annonces) ministérielles, depuis près de trente ans, sur les constructions de places aboutit au constat que le parc aurait dû croître de 33 300 places :**

1988-1993	12 788
1993-1995	0
1995-1997	1 058
1997-2002	469
2002-2007	3 848
2007-2012	10 596
2012-2016	4 541

**Figure 5 :** Nombre de places de prison inaugurées depuis 1988

**La réalité est évidemment différente puisqu'entre 1988 et 2016, les établissements ont vu leur capacité croître de 28 000 places.** La différence vient des fermetures, jamais revendiquées et pourtant indispensables en raison de la vétusté de bien des équipements. Il est vrai que dix ans s'écoulent régulièrement entre la première annonce de la mise en service réelle. Un tel délai surprend et ne peut s'expliquer en premier lieu que par les difficultés liées à la recherche foncière et à l'accomplissement des formalités urbanistiques pour l'implantation des établissements. Elle peut en effet prendre de deux à trois ans. En second lieu, les contraintes urbanistiques et environnementales croissantes conduisent à un alourdissement des cahiers des charges. Ainsi, alors que le foncier utile se renchérit, est frappé d'une série de complexités et se raréfie en particulier dans les zones urbaines, les établissements pénitentiaires ont besoin de vastes surfaces relativement planes, proches des centres urbains (juridictions, entreprises et services publics) et bien desservies par les transports en commun. La convergence paraît dès lors très hypothétique.

20) Voir b) ci-après.

21) Voir c) ci-après.

22) Voir f) ci-après.

À titre indicatif, et lorsqu'aucun aléa ou aucune résistance n'entrave le processus, les étapes sont les suivantes :

- Études préalables et acquisition foncière qui requièrent un temps de recherche de terrains assez long ainsi qu'une procédure de déclaration d'utilité publique : 30 mois en moyenne.
- Programmation (notamment lorsqu'elle comprend une recherche de nouvelles fonctionnalités et qualité architecturale ainsi qu'une entière concertation des utilisateurs) : 9 mois.
- Consultation des concepteurs et entreprises sous la forme de marché de conception réalisation : 12 mois (ce délai est rallongé de 3 mois supplémentaires en cas de procédure de dialogue compétitif ou d'autant en cas de consultation infructueuse).
- Notification de marché et études de conception : 12 mois.

Ainsi, seules les phases d'acquisition foncière, de programmation et de consultation des constructeurs peuvent être menées en parallèle, la seule condition étant de disposer du terrain à la signature du marché.

À ces facteurs, s'ajoutent des oppositions et résistances. De fait, il est rarissime que l'implantation d'une prison réponde à une aspiration des futurs riverains. Les nuisances avérées ou supposées, constituent de ce fait, un frein majeur aux programmes immobiliers. En effet, la quasi-clandestinité dans laquelle sont menées les premières étapes des recherches foncières empêche le développement d'une politique dynamique d'acquisition et ne permet ni d'anticiper ni de traiter de manière satisfaisante les contraintes administratives et techniques qui vont surgir dans un second temps. Il s'ensuit un allongement des procédures souvent préjudiciable aux projets.

Dans le même esprit, en cas de vive opposition des élus locaux, les constructions sont très difficiles à mener quand bien même le foncier répondrait parfaitement aux besoins fonctionnels de l'administration pénitentiaire. L'accompagnement des préfets et l'implication personnelle des responsables des collectivités territoriales sont donc essentiels pour la réussite de tous projets. Une politique de construction pénitentiaire ne peut pas être défendue au niveau national et faire l'objet de résistances locales (résistance incluant des recours juridictionnels) lorsqu'un terrain adapté et proche d'une métropole en situation de surpopulation carcérale grave a été identifié. Les prisons doivent être construites là où elles sont nécessaires.

L'autre partie du délai décennal tient à la construction elle-même (au moins vingt-sept mois sans aléas). De surcroît, les opérations de réhabilitation/extension supposent souvent des chantiers de démolition préalables (ex. La Santé, Lille-Loos, les Baumettes). Et, si elles sont réalisées en site occupé, elles doivent s'organiser selon un phasage serré, tributaire notamment des contraintes de sécurité pénitentiaire (ex. Ducos, Basse-Terre, Gradignan,...), qui allongent d'autant le délai.

Il faut enfin ajouter que la réalisation d'un programme immobilier important dans un temps contraint, demande pour l'administration pénitentiaire et son opérateur l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) un renforcement des moyens humains pour lesquels les délais de recrutement et de montée en charge influent aussi sur la durée du programme.

Au-delà de ces considérations, pendant cette décennie de déploiement, il arrive en plus que les programmes immobiliers annoncés subissent un amoindrissement de leur capacité initiale. Il arrive en effet que l'évolution des choix politiques, des volontés d'annonce, des contraintes

budgétaires et des ajustements à plus court terme des besoins du parc pénitentiaire, se conjuguent pour réduire le projet premier.

En l'espèce, la rénovation du centre pénitentiaire des Baumettes est symptomatique. La rénovation de cet établissement, atypique par sa taille (le 3<sup>e</sup> de France) et l'ampleur des travaux (impliquant la démolition puis la reconstruction en deux temps, sur une durée de plus de dix ans, sur le site et en centre-ville), figurait, dès 2003, dans le programme des grandes rénovations. Mais en 2009, il est abandonné, car la rénovation simultanée de tout l'établissement signifiait une réduction significative de la capacité d'accueil pénitentiaire dans la région PACA, dans un contexte de suroccupation. Le programme révisé de réhabilitation et reconstruction ne démarra qu'en 2011, d'une part, avec la réalisation de deux projets immobiliers dits Baumettes 2 et Baumettes 3 et, d'autre part, avec l'ajout d'un projet immobilier à Aix (Aix2). Ainsi, la dernière étape de réhabilitation de l'établissement marseillais n'interviendra qu'à la mise en service du volet dit Baumettes 3 en 2021, soit dix-huit ans après sa première inscription dans un programme de rénovation.

Enfin, comme cela a été mentionné, il est fréquent que les programmes annoncés phagocytent les programmes précédents alors même que ceux-ci n'étaient pas achevés. Il s'agit ainsi de capitaliser sur les annonces des prédécesseurs en y ajoutant une touche personnelle qui peut ainsi être plus limitée. De ce fait, les objectifs assignés avec constance depuis les années 1986 furent difficilement atteignables par cette politique des petits pas. A titre d'exemple, le « Nouveau Programme Immobilier » (NPI) fut présenté à la presse en 2011 alors même que le « programme 13 200 » était encore en cours de réalisation ; il en a donc absorbé le reliquat...

**Le trop grand décalage entre les paroles et les actes a brouillé durablement la lisibilité de l'action publique. La confusion entre programme immobilier annoncé et places inaugurées fut constante, l'ensemble cherchant trop souvent, non l'accroissement des capacités d'accueil mais une démonstration de volontarisme<sup>22</sup> politique. Il faut donc en finir avec cette instrumentalisation partisane, qui a abîmé la crédibilité de la parole politique.**

**Le temps est donc venu de conduire un exercice de vérité sur la réalité de l'évolution de la capacité d'accueil des établissements au regard des différents programmes de construction annoncés par tous les Gouvernements qui se sont succédés.**

#### **a) Les 11 000 places du « programme 13 000 » de 1987-1989**

En 1987, constatant que 51 107 personnes sont détenues alors que la capacité du parc pénitentiaire n'est que de 32 500 places, le garde des Sceaux, **M. Albin Chalandon**, annonce un plan de construction de 25 000 nouvelles places. Cette ambition sera revue à la baisse en 1989 par son successeur **M. Pierre Arpaillange** qui lui assignera l'objectif de 13 000 places priorisant la construction de maisons d'arrêt.

Ainsi, entre 1990 et 1992, si vingt-cinq établissements pénitentiaires furent bien mis en service pour un total de 12 788 places, vingt-quatre établissements furent en parallèle fermés, entraînant la disparition de 1 775 places. **Ainsi, le plan « 13 000 » régulièrement évoqué n'a-t-il permis que la création de 11 013 nouvelles places (réparties**

***En 1987, M. Albin Chalandon, annonce 25 000 nouvelles places. En 1989 M. Pierre Arpaillange fixe l'objectif de 13 000 places (essentiellement en maisons d'arrêt).***

<sup>22</sup>) Cette critique est d'ailleurs partagée par Alexia Venouil qui écrit : « les annonces de lancement frappent par le rythme de leur succession chronologique, voire par leur chevauchement qui leur confère le statut de levier d'action de prédilection pour les pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 284.

**Du plan « 13 000 »,  
11 013 nouvelles  
places ont été créées**

pour 40 % en maison d'arrêt et pour 60 % en établissements pour peine) portant ainsi, au 1<sup>er</sup> août 1993, la capacité des établissements à 47 628 places pour une population carcérale de 52 402 personnes détenues.

#### b) Les 2 736 places du « programme 4 000 » de 1995

En janvier 1995, M. Pierre Méhaignerie engage le « programme 4 000 » dont la vocation affichée est de permettre l'ouverture de 4 390 places avant la fin du siècle. Une nouvelle fois, l'objectif

**En 1995, M. Pierre Méhaignerie  
engage le « programme 4 000 »,  
or le solde net de nouvelles  
places à été de 2 736.**

ne sera pas atteint puisque seuls six établissements furent mis en service entre 2003 et 2005 pour un total de 3 736 places tandis qu'était décidée la fermeture de six autres établissements (1 000 places), portant le solde net de nouvelles places à 2 736.

A l'issue de ce programme au 1<sup>er</sup> janvier 2006, la capacité des établissements pénitentiaires était de 51 252 places pour une population carcérale de 58 344 personnes détenues.

A partir de 1997, l'accent est délibérément mis par Mme Elisabeth Guigou sur le financement du programme engagé permettant ainsi son bon déroulement. Et parallèlement, fut privilégiée l'approche qualitative et « la restructuration et la rénovation du parc ancien » pour reprendre les termes de la garde des Sceaux du Gouvernement de Lionel Jospin en 2000, dont l'action sera poursuivi par Mme Marylise Lebranchu. Le plan prévoyait ainsi, pour un montant global de 10 milliards de francs (soit 1,53 milliards d'euros), la mise en chantier de près de 130 opérations immobilières.

#### c) Les 10 979 places du « programme 13 200 » de 2002

Au début de la XII<sup>e</sup> législature, M. Dominique Perben annonce la création de trente nouvelles prisons pour un total de 13 200 places dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice,

**En 2002, M. Dominique Perben  
annonce 30 nouvelles prisons  
soit 13 200 places, or le solde net de  
nouvelles places à été de 10 979.**

promulguée le 9 septembre 2002 (LOPJ). Le solde net attendu pour 2008 était de 10 715 places supplémentaires compte tenu de la fermeture de 2 485 places vétustes. Ainsi, ce sont 10 979 places nettes qui seront ouvertes mais dans un délai rallongé échelonné entre 2008 et 2015.

#### d) Les 1 807 places du « dispositif d'accroissement de capacité » de 2004

Soucieux de conduire une politique pénale plus répressive, deux ans après le vote de la loi d'orientation, M. Dominique Perben engage un nouveau « dispositif d'accroissement des capacités » (DAC) de près de 3 000 places (dont 500 de semi-liberté) au sein d'établissements pénitentiaires existants.

**En 2004, M. Dominique Perben  
annonce 3 000 nouvelles places,  
1 807 seront créées.**

La réalisation s'étala sur de nombreuses années puisque les dernières constructions se terminent en 2016, ayant permis la création de seulement 1 807 places.

#### e) Les 2 463 places du « nouveau programme immobilier » de 2011-2012

En mai 2011, M. Michel Mercier annonce un « *nouveau programme immobilier* » (NPI) avec comme ambition d'atteindre un gain de 7 577 places à l'horizon 2018 permettant ainsi au parc pénitentiaire de pouvoir compter sur une capacité totale supérieure à 70 000 places. A quelques semaines de la fin de la législature, un autre programme de vingt-cinq établissements est annoncé mais sans financement assuré.

*En 2011, M. Michel Mercier ambitionne d'atteindre un gain de 7 577 places à l'horizon 2018. A ce jour 2 463 places ont été créées.*

Si bien qu'à la fin du quinquennat, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la France ne comptait que 57 236 places soit 6 657 places supplémentaires en cinq ans. **Et à ce jour, le NPI n'a réellement concerné que quatre établissements entre 2014 et 2016 pour un total de 2 463 places.**

#### f) Les programmes « 63 500 » et « 3 200 » de 2014

Enfin, en juillet 2012, Mme Christiane Taubira confirme les quelques marchés immobiliers qui viennent d'être lancés, à la seule exception de la prison de Lutterbach dont le projet sera repris en maîtrise d'ouvrage publique et non plus en PPP. Ainsi seules les constructions de Beauvais, Valence, Riom, Draguignan, CondésurSarthe et Vendin-le-Vieil, qui appartenait au programme 13200, entrent-elles en phase opérationnelle, et les crédits de paiement nécessaires sont inscrits dans les lois de finances successives. Cela constitue ce qui est désigné comme le plan « 63 500 places ». **L'entrée en fonction de ces places, entièrement financées, interviendra donc d'ici 2022.**

*En 2012, Mme Christiane Taubira annonce le plan « 63 500 ». L'entrée en fonction de ces places interviendra d'ici 2022.*

Puis en septembre 2014, la garde de Sceaux initie un nouveau programme dont la vocation est d'améliorer la dignité des conditions de détention et des conditions de travail des personnels, en complément d'une nouvelle politique pénale qui vise à privilégier la réinsertion et à la prévention de la récidive. **Ce programme prévoit la création de 3 200 places nettes** grâce à des opérations de construction, de démolition-reconstruction, d'accroissement de capacité et de réhabilitation, ces opérations devant s'étaler jusqu'en 2023.

*En 2014, un second programme prévoit la création de 3 200 places jusqu'en 2023.*

Au total, d'environ 36 000 places en 1988, le parc pénitentiaire devrait donc être de 60 000 places en 2016. Cette progression, bien que notable, s'avère plus modeste (28 000 places) que l'addition des annonces successives (33 000). L'ensemble nécessite que soit initié un programme de construction d'autant plus ambitieux que les précédents souhaitent résorber la surpopulation carcérale mais n'envisageaient pas l'encellulement individuel.

### 4) Un sous-investissement immobilier chronique aggravé par des charges croissantes liées aux partenariats public-privé

Le caractère dirimant de programmes immobiliers irréalistes ou inachevés est rehaussé par le sous-investissement constaté en matière de maintien en condition opérationnelle et de

23) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation des prisons françaises, Assemblée nationale rapport n°2521, 28 juin 2000.

24) La loi du 24 mars 2014 a défini la vétusté comme étant un état d'usure ou de détérioration résultant du temps ou d'un usage normal des matériaux et éléments d'équipement dont est constitué un logement. S'agissant de l'administration pénitentiaire, la notion de vétusté applicable au parc carcéral et aux cellules en particulier ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire ou de référentiels spécifiques. La vétusté du parc pénitentiaire revêt deux aspects : 1) la vétusté physique qui se définit par l'état de détérioration (usure ou dégradations) des locaux ; 2) la vétusté fonctionnelle qui se définit par la désuétude, c'est-à-dire l'obsolescence des équipements techniques ou encore le non-respect des standards fonctionnels (ex. présence de douche en cellule, surface des cellules, apport d'air ou de lumière, cours de promenade aériennes, surface des cours, encellulement multiple en chauffoirs...).

rénovation. De fait, non seulement le parc ne se renouvelle pas, mais il se dégrade rapidement en raison de la surpopulation.

Le constat est d'ailleurs ancien et partagé très largement puisque le rapport sur la situation dans les prisons françaises rendu public le 28 juin 2000 au nom de l'Assemblée nationale par M. Jacques Floch dénonçait déjà une politique immobilière peu cohérente avec des établissements pénitentiaires très majoritairement vétustes, des locaux très dégradés en raison du manque d'entretien, des problèmes de conception dans des établissements récents et des coûts finalement considérables<sup>23</sup>.

#### a) Le déficit d'entretien du patrimoine public vétuste

Sans conteste, le parc pénitentiaire français est particulièrement vétuste<sup>24</sup> : sur les 186 établissements actuels, 120 établissements ont été construits avant 1920 et 15 établissements avant 1830. De ce fait, 72,6% de ces bâtiments, dont beaucoup n'avaient pas été conçus pour cet usage, sont aujourd'hui centenaires et ne tiennent donc pas compte ni des évolutions de l'architecture pénitentiaire ni des commodités nécessaires à des conditions de détention dignes.

Evidemment, bien des cellules de ces établissements ont fait ou font l'objet de travaux de maintenance fréquents et plus ou moins lourds, au point que la moitié des places du parc pénitentiaire a moins de trente ans. Néanmoins, les programmes immobiliers successifs depuis 1987 ayant visé en priorité à accroître la capacité carcérale, la résorption de la vétusté s'est tenue pour l'essentiel à la fermeture de quelques établissements particulièrement dégradés<sup>25</sup> et non à un plan d'entretien ou de remise à niveau des cellules du parc existant<sup>26</sup>.

Au contraire même, les moyens consacrés à la maintenance en dépit des efforts parfois consentis, ont constitué la variable d'ajustement habituelle du budget de la Direction de l'Administration Pénitentiaire jusqu'au récent « *plan d'urgence immobilier* » mis en place dans le cadre du 2<sup>e</sup> programme de lutte antiterroriste de novembre 2015 (PLAT2), qui a ainsi constitué une rupture. Au 1<sup>er</sup> août 2016, 18 262 cellules pouvaient être considérées comme vétustes, sur un total de 51 153.

Et, c'est pour évaluer en temps réel les conditions de détention que l'administration pénitentiaire a élaboré une cartographie « radar » qui permet une lecture synthétique de l'état du patrimoine immobilier. Celle-ci fait apparaître chaque établissement sur une échelle de criticité. Elle est calculée à partir du taux d'encellulement individuel, de la conformité réglementaire des bâtiments, de leur fonctionnalité et de leur vétusté. Or, la moitié des établissements pénitentiaires sont à un niveau de « criticité » supérieur à 50 %.

De fait, à l'occasion d'un rapport publié en 2006<sup>27</sup>, la Cour des Comptes, s'appuyant sur ces analyses de l'Administration pénitentiaire, soulignait que « *le vieillissement du parc immobilier a été d'autant plus rapide que les crédits alloués à la maintenance ont longtemps été insuffisants. L'administration pénitentiaire estime à environ 21 M€ par an, soit près de 315 millions d'euros depuis 15 ans, le déficit en la matière. Cette situation affecte particulièrement les établissements connaissant un taux d'occupation élevé et un rythme rapide de rotation des détenus* ».

Ces inquiétudes trouvaient d'ailleurs un écho chez les parlementaires, à l'instar du rapporteur de la commission des Finances du Sénat, M. Hubert Haenel, à l'occasion du débat sur le projet de loi d'orientation et de programmation sur la justice en 2002 : « *Il est clair que l'état de dégradation*

25) Exemple : prisons de Lyon, Saint-Michel à Toulouse, Charles III à Nancy, Jacques-Cartier à Rennes...

26) Dans ce contexte, la rénovation, plutôt que la fermeture, de Fleury-Mérogis constitue une exception.

27) Cour des comptes, Garde et réinsertion. La gestion des prisons, janvier 2006.

28) Hubert Haenel, Avis présenté au nom de la commission des Finances, n°374, Sénat, 24 juillet 2002.

*dans lequel se trouve le bâti pénitentiaire actuel est largement lié à un défaut d'entretien » écrivait-il, précisant qu'« aucun programme de maintien à niveau n'a été engagé entre 1940 et 1964 et que tous les moyens engagés ensuite se sont révélés insuffisants »<sup>28</sup>.*

Ce constat n'a guère été démenti depuis et le parc immobilier existant a continué d'être gravement pénalisé par un sous-investissement massif. Si 253 M€ ont été dépensés au titre de la maintenance des établissements pénitentiaires entre 2007 et 2011, et 261 M€ entre 2012 et 2015, ces sommes sont loin des besoins recensés par l'administration pénitentiaire et dont se faisait écho la Cour des Comptes. Ainsi le cumul de ces investissements n'atteint que 514 M€ pour un besoin estimé, sur la même période, à 1 170 M€ environ (sur la base d'un besoin annuel de 130 M€). **Il aura donc manqué sur la dernière législature 2007-2012 environ 656 M€ pour simplement maintenir à niveau l'état du parc lui-même pourtant sous-dimensionné !**

Il faut encore ajouter qu'à ces sous-dotations votées par le Parlement, s'ajoutent les effets de la régulation budgétaire et de la contribution du ministère de la Justice au nécessaire effort de redressement des comptes publics. Ainsi depuis 2007, 153 M€ ouverts en loi de finances pour les services déconcentrés et destinés en majorité à la maintenance des établissements n'ont pas été consommés en raison d'annulations de crédits en cours d'année ou d'absence de dégel en fin de gestion.

En novembre 2015, conscient des enjeux, le Gouvernement décidait d'accorder au titre du PLAT 2,55 M€ sur 2016-2017, dans le cadre d'un « *plan d'urgence immobilier* ». Ainsi, grâce au plan d'urgence puis au PLF 2017, l'administration pénitentiaire disposera, pour la première fois cette année-là, d'une ressource correspondant à l'ordre de grandeur de ses besoins, soit 124,8 M€.

Il convient encore de mentionner le renchérissement des travaux opérés sous contrainte en raison du sous-investissement constaté. En effet, ces travaux urgents contraignent l'État à réhabiliter, pour un coût très élevé, des établissements importants (Fleury-Mérogis, les Baumettes, La Santé), faute de les avoir suffisamment maintenus depuis des décennies. En parallèle, d'autres établissements d'envergure similaire (Fresnes, Bois d'Arcy...), qui n'ont pu faire l'objet d'opérations de rénovation faute de crédits, continuent à se dégrader alors même qu'ils subissent une très forte suroccupation.

**Ainsi, le cercle vicieux du sous-investissement crée-t-il les conditions d'une détérioration rapide des établissements concernés ou d'un renchérissement du coût des interventions, ce qui restreint d'autant les marges de manœuvre de l'État.** La Cour des comptes écrit d'ailleurs dans son rapport d'octobre 2011 : « *d'une manière générale, il est patent que si l'État sait construire, il ne sait pas entretenir, ce qui a pour conséquence que la plupart des investissements publics s'altèrent prématurément de façon irréversible* »<sup>29</sup>.

À cela s'ajoutent les coûts induits par les partenariats public-privé trop souvent hâtivement conclus.

#### **b) Le fardeau du financement des partenariats public-privé (PPP)**

Il y a trente ans, au regard du double effet de la raréfaction des ressources publiques et des besoins croissants en matière d'immobilier pénitentiaire, le Gouvernement de M. Jacques Chirac a souhaité recourir au secteur privé afin de « *soulager l'État sur le plan financier* ». C'est ainsi que le garde des Sceaux, M. Albin Chalandon, décida en 1987 d'attribuer à des entreprises privées une partie de la gestion des établissements pénitentiaires bâtis dans le cadre de marché de « *conception-réalisation* ». Quinze années plus tard, la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, suivie de l'ordonnance du 17 juin 2004, élargirent

<sup>29)</sup> Cour des comptes, *Les partenariats Publics-Privés pénitentiaires, Rapport public, Octobre 2011.*

les mécanismes permettant de déléguer, la conception, le financement et la construction de nouveaux établissements pénitentiaires.

De fait, l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics définit ces contrats de partenariat comme des contrats administratifs par lesquels l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Ce contrat peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Ces contrats présentent d'indéniables avantages à court terme. D'un point de vue financier, ils permettent *a priori* de lisser l'investissement sur le long terme et de reporter sur les sociétés privées le coût d'investissement initial. Ils induisent une construction des équipements plus rapide tout en apportant une garantie contractuelle en matière de délais de livraison. Ils transfèrent certains risques sur le partenaire privé (qualité et niveau de service attendu, économies d'usage, défaillances d'entreprises) et ils rendent public le coût global des équipements dans la mesure où leurs montages financiers font la transparence sur les coûts de financement, de construction, d'exploitation et de maintenance sur toute leur durée de vie.

**Toutefois, l'usage a révélé des inconvénients majeurs à long terme.** Ainsi, la rédaction très rigide de ces contrats, pour une durée de vingt à trente ans, rend onéreuse toute modification ultérieure, l'administration étant dépendante des tarifs pratiqués par le partenaire, sans pouvoir procéder à une mise en concurrence. Cela revient à placer le co-contractant en situation de quasi-exclusivité tout en se privant des moyens d'appréhender des évolutions pourtant nécessaires, lorsqu'elles n'ont pas été prévues *ab initio*. C'est le cas par exemple de la mise en place d'unités de vie familiale, de portiques à ondes millimétriques, de cellules de protection d'urgence, de la modernisation du dispositif de vidéosurveillance ou de brouillage... De ce fait, on assiste à un renchérissement d'environ 10 % du coût du contrat ou à la recherche de solutions extérieures au PPP bien que liées à l'établissement concerné (installation sur des terrains adjacents...) qui, elles aussi, augmentent le coût complet de l'opération. En outre, la rigidification contractuelle des PPP pose également des difficultés en matière de pilotage de ces contrats. Certains indicateurs devenus obsolètes ne peuvent par exemple être modifiés par la suite, sans risquer d'entraîner un bouleversement global de l'équilibre du contrat. De fait, les indicateurs de pilotage sont parfois en décalage par rapport aux indicateurs des marchés de gestion déléguée, ce qui complexifie la collecte et la comparaison des données de suivi du marché. Par ailleurs, la complexité du montage financier des contrats de partenariat rend non seulement extrêmement délicate toute tentative de renégociation, mais également particulièrement chronophage toute opération de contrôle des montants facturés. En conséquence, des erreurs de facturation sont régulièrement découvertes plusieurs semestres après leur paiement.

Et même si la réalisation des prestations de maintenance par le partenaire sur toute la durée du contrat peut être justifiée au regard des objectifs de lissage de l'investissement et de maintenance en coût global des équipements, la décision de confier les prestations de service à la personne apparaît moins pertinente ; comme le coût des investissements pour leur réalisation est peu significatif et la durée de vie moyenne de ces équipements est bien inférieure à la durée du contrat, l'intérêt financier pour l'administration est donc plus faible. Par ailleurs, les grandes sociétés partenaires ne disposant souvent que d'une faible expérience des services à la personne, la qualité de leur prestation est parfois discutable. L'administration a ainsi dû procéder à plusieurs mises en

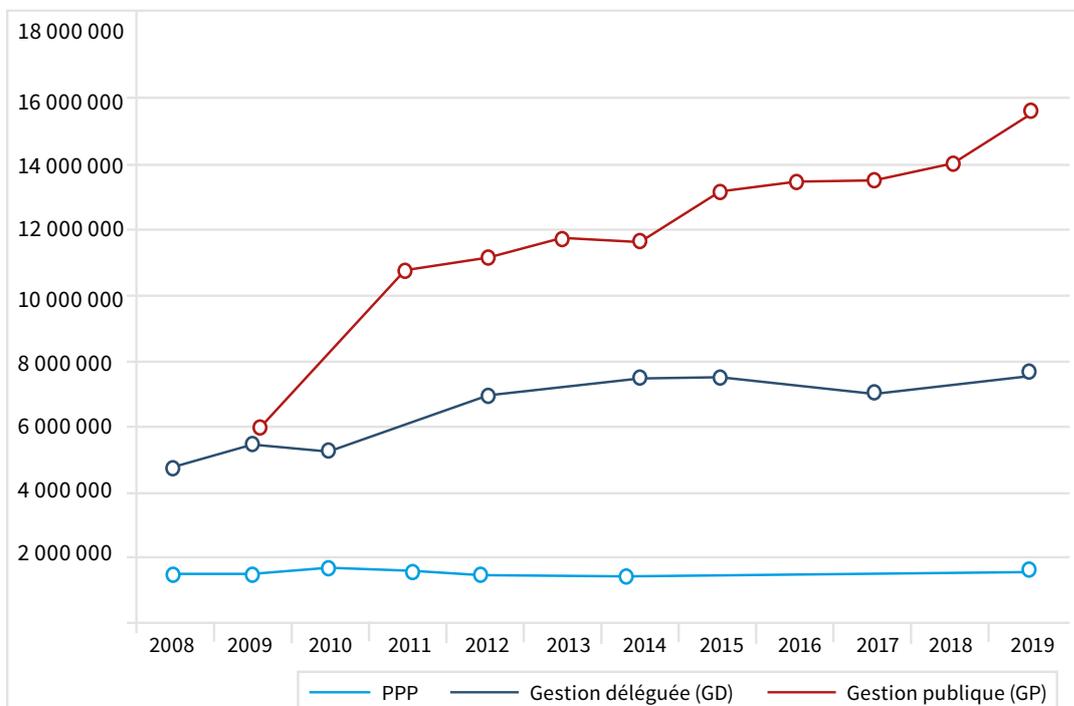
demeure à la suite de la mauvaise exécution de services à la personne dans le cadre de ces contrats. Un sous-traitant en charge d'une partie des services a même été exclu par un partenaire, ce qui a entraîné des conséquences opérationnelles non-négligeables pour l'administration (modification des procédures de fonctionnement, révocation/création d'habilitations, ...).

De plus, si les délais de livraisons ont toujours été respectés, ce fut souvent au détriment de la qualité finale et d'un début d'exploitation apaisé. A titre d'exemple, plusieurs établissements ont été livrés avec des réserves et non-conformité qui ont défavorisé le dialogue entre l'administration pénitentiaire et le partenaire privé. **Ainsi, au cours des cinq dernières années, les PPP et autres contrats de ce type ont-ils fait l'objet de 8,7 millions d'euros de pénalités.**

Mais surtout, le coût complet des contrats de partenariat s'est révélé élevé dans la mesure où les partenaires empruntent à des taux moins favorables et sur une durée plus longue que ceux auxquels s'endette l'État. De plus, ils intègrent dans leurs coûts les risques financiers des opérations, pourtant en partie garantis par la puissance publique. Ainsi, pour financer un plan de construction de quelques centaines de millions d'euros, l'État emprunterait-il sur un ou deux ans, à des taux qui, en septembre 2016, sont d'environ -0.6 %, quand une entreprise de bâtiment public emprunterait sur la durée du PPP, soit 30 ans et à un taux compris entre +2 et +3 %.

C'est pourquoi, dans son rapport de 2011<sup>30</sup>, la Cour des comptes met en cause la soutenabilité financière de ces projets. Elle précise notamment : « *les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiement. [...] L'addition progressive et la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel au secteur privé ne manquera pas d'entraîner, au cours de prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés n'ont pas été explicitement appréhendés*<sup>31</sup> ».

**Les graphiques ci-après permettent d'illustrer le poids exponentiel de ces contrats dans le budget de l'administration pénitentiaire, au regard des dépenses de gestion publique et de**



**Figure 6 :** Évolution du coût moyen annuel par établissement

30) Cour des comptes, *Les partenariats public-privé pénitentiaires*, op. cit.

31) *Ibid.*

Cet autre graphique (cf. figure 7) illustre le poids de chacune des composantes des PPP (investissement, fonctionnement frais financiers) ces six dernières années.

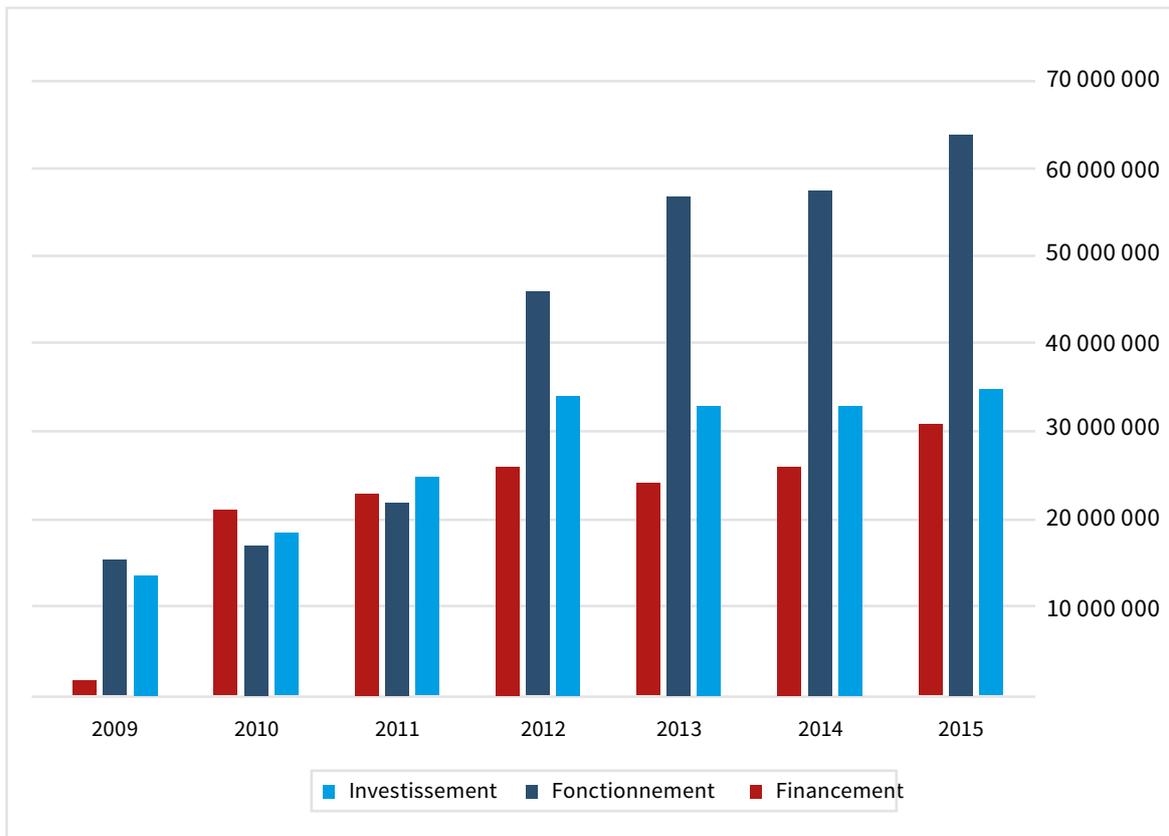


Figure 7 : Évolution des parts des loyers PPP 2009-2015

D'une façon plus générale, cette logique progressive d'externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes depuis 1990 s'est traduite par une part croissante des crédits consacrés à la gestion déléguée. Ainsi, en juin 2010, un rapport public de la Cour des comptes consacré au « service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » constatait que la part de la gestion déléguée poursuivait sa croissance pour représenter 36 % du parc en 2009 contre 30 % en 2006. Et comme l'indique la Cour des comptes dans le rapport de 2011 déjà mentionné, « de 2002 à 2010, les crédits consommés de gestion déléguée ont augmenté de 118 %, tandis que dans le même temps, les crédits consommés du ministère de la justice n'ont augmenté que de 40 % »<sup>32</sup>.

Et surtout, si chaque opération de contrat de partenariat n'est pas inévitablement porteuse de dérive budgétaire, la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel successif au secteur privé ne manquera pas d'entraîner au cours des prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés ne semblent pas avoir été explicitement appréhendés par les Gouvernements. De ce fait, si chaque année l'État verse près de 170 M€ en règlement des 10 PPP

33) *Ibidem*, p. 9.

signés (167,1 M€ en 2016 ; 168,3 M€ en 2017), soit 123,3 millions au titre du fonctionnement et 44,9 millions pour l'investissement, cela signifie surtout que la part du budget de l'administration pénitentiaire sur laquelle il peut intervenir ne cesse de diminuer en raison de la « rigidification » de la part croissante des loyers dus aux partenaires privés dans les crédits de fonctionnement. Ainsi, par les besoins de crédits prioritaires qu'ils génèrent, notamment du fait des lourdes pénalités dues en cas de retard de paiement des loyers, les PPP ont entraîné à l'égard des établissements classiques, un effet d'éviction obligeant l'Administration pénitentiaire à réduire les moyens qui leurs étaient affectés.

**En définitive, bien qu'elle ait près de trente ans, la pertinence de la stratégie d'appel au privé demeure incertaine notamment parce que les projets PPP furent systématiquement lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiement.** Par exemple, selon l'estimation réalisée par l'administration pénitentiaire et corroborée par la Cour des comptes, le « *nouveau programme immobilier* » (NPI) engagé sous la précédente législature coûtera 16,4 milliards d'euros entre 2010 et 2044 (valeur de janvier 2011). On imagine sans peine l'importance du ressaut budgétaire qu'il faudra assumer ! Ces « *partenariats* » n'en sont donc pas vraiment puisque « *la puissance publique ne fait qu'y perdre* »<sup>33</sup>.

Le recours au PPP, pour attractif qu'il soit de prime abord et à court terme, a donc surtout permis de satisfaire une volonté d'agir rapidement et de tenter d'en retirer les fruits là où les programmes immobiliers étaient par essence, détachés des échéances politiques et sujets au risque de non-respect des engagements. Il a cependant également permis de faire évoluer la culture de l'Administration pénitentiaire, par l'effet d'une cohabitation féconde avec le secteur privé.

**Dans l'avenir, si cette solution ne devait pas être totalement écartée, il conviendrait de réserver plus de souplesse au contractant public.** Ainsi, des clauses pourraient être insérées afin de permettre la réduction de la durée de remboursement des emprunts en la dissociant de la durée du contrat principal, pour renégocier les taux en cas de baisse pendant l'exécution du contrat, ainsi que pour introduire la possibilité de faire évoluer les prestations et demander des travaux complémentaires en ayant recours à la concurrence.

\*\*\*\*\*

**L'incapacité de l'État à garantir une application pleine et entière de la règle de l'encellulement individuel découle donc en partie de l'obsolescence d'un parc pénitentiaire insuffisant pour couvrir les besoins.**

En dépit d'un accroissement de la capacité de 28 046 places en trente ans, au 1<sup>er</sup> août 2016, au sein d'une population pénale totale de 80 023 personnes sous écrous dont 68 819 sont détenues et 46 705 incarcérées en maison d'arrêt ou dans un quartier « maison d'arrêt », seuls 26 829 le sont dans une cellule individuelle... sans même évoquer les conditions insatisfaisantes de cette détention. **Pour lever cette entrave, loin des effets d'annonce et des surenchères,**

33) Olivier Gahinet, *L'enchâssement, notes sur l'architecture des prisons*, in *Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, 2016, p. 428.

la conception d'un programme immobilier ambitieux s'impose. Elle nécessite une vision de long terme et l'oubli de considérations personnelles au regard des délais naturels. La vie du pays, la vie du monde judiciaire dans sa plus grande variété, ne saurait être contrainte par des agendas politiques ou médiatiques, surtout quand les conséquences des choix opérés sont si lourdes, si déterminantes pour la cohésion d'un pays.

Mais répondre au défi posé tant par la surpopulation carcérale que par l'objectif d'encellulement individuel ne repose pas uniquement sur le béton dont on fait les prisons. Cette réponse implique également le marbre de nos lois pénales, des choix réalisés en matière de quanta de peine, de peines alternatives, d'aménagement et d'exécution des peines. Et c'est l'échec relatif de nombre d'initiatives passées qui traduit cet état de fait.

C'est pourquoi il convient à présent de définir les voies d'action, nécessairement multiples et équilibrées, pour parvenir à rendre réelle la prescription législative de 1875. Par conviction, elles empruntent également le chemin d'une transformation qualitative et quantitative du parc pénitentiaire mais aussi celui d'une adaptation de notre politique pénale reposant sur le sens que nous octroyons à la peine.



## 2. FAIRE LE CHOIX DE LA VOLONTÉ

**L'enfermement n'est pas en soi une atteinte à la dignité humaine et la prison est parfaitement compatible avec une société fondée sur les principes humanistes.** Mais le débat qui l'entoure repose sur une impasse que résume une phrase prononcée par M. Valéry Giscard d'Estaing, alors chef de l'État, en déplacement le 10 août 1974 à la prison Saint Paul de Lyon : « *la prison, c'est la privation de la liberté d'aller et venir, et rien d'autre* » avait-il commenté à l'issue de sa visite.

En réalité, chacun le sait, l'enfermement pénitentiaire dépasse très largement la seule privation de liberté et l'article 717-1 du code de procédure pénale le rappelle : il doit permettre de préparer la réinsertion du détenu, la finalité étant la prévention de la récidive. La détention ne saurait donc être synonyme de réclusion. **En conséquence, le temps passé en prison doit être appréhendé comme un temps de vie à investir.** « *La prison n'est pas un espace géographique, c'est un espace-temps* » a écrit très justement M. Philippe Pottier peu de temps avant de devenir directeur de l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire<sup>34</sup>.

Et de ce point de vue, l'encellulement individuel, tout comme l'organisation de la journée de détention, constituent des garanties de la qualité et du bon usage de ce temps contraint. L'enjeu est bien de transformer en outil de réinsertion ces établissements qui sont trop souvent des « *noviciats de la récidive* ». Or, cette perspective sera vaine si la surpopulation perdure. Car les conditions de détention continueront à se dégrader, les tensions au sein des établissements non seulement entre les détenus et les personnels, mais aussi entre les détenus eux-mêmes, n'auront de cesse de se multiplier. C'est aussi pour cela que l'encellulement individuel concourt au caractère effectif des droits fondamentaux.

Dans cette perspective, sans considérer que l'augmentation de la population pénale soit une fatalité et refusant de nourrir « *le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison* » sévèrement dénoncé en 2000 par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale<sup>35</sup>, un nouveau programme immobilier est nécessaire pour pouvoir – enfin – affecter une cellule individuelle à chaque détenu, en fonction de sa personnalité.

34) Philippe Pottier, *op. cit.*, p. 154.

35) Jean-Claude Vimont, « *La prison à l'ombre des hauts murs* », Gallimard, 2004, p.45

Au regard des développements précédents, pareil programme ne saurait toutefois se penser indépendamment d'une amélioration qualitative du temps de détention. Enfin, puisqu'il est admis que l'accroissement de la population pénale n'est pas une prédestination, il incombe aux responsables politiques de s'assurer de la mise en œuvre d'une politique pénale d'exécution des peines utile et efficace.

## 1) Renforcer et optimiser le parc pénitentiaire

Il faut construire des prisons. Mais cette assertion ne peut résumer une politique pénitentiaire. D'autres chemins aussi parallèles que complémentaires méritent encore d'être préalablement mentionnés en dépit de leur évidence. Car les prisons du XXI<sup>e</sup> ne peuvent plus ressembler aux maisons de force du XVIII<sup>e</sup> siècle, lorsqu'y étaient jetés, pêle-mêle, les malades mentaux, certains cacochymes inguérissables, des vieillards dont on ne savait plus que faire et ceux qu'on appelait alors mendiants et vagabonds.

Lutter contre la surpopulation, c'est donc d'abord accepter de reconnaître que les déficients mentaux, les malades en phase terminale, les vieillards à la santé dégradée n'ont pas leur place dans les établissements pénitentiaires.

Ensuite, si construire est une évidence, il faut savoir quoi construire et adapter ce souci à la nature de la population et aux objectifs assignés au temps de la détention.

Mais cela suppose aussi, notamment au regard de l'objectif d'encellulement individuel et des délais inhérents à toute construction, d'anticiper les évolutions numériques de cette population pénale. Or, sur ce point, toute extrapolation statistique est par essence potentiellement précaire.

Ainsi, les spécialistes reconnus, tel M. Pierre-Victor Tournier, ne cessent de le répéter : « *en démographie, les mots de projection, perspective et prévision ne sont pas synonymes* »<sup>36</sup>. De surcroît, la simple consultation des débats antérieurs rappelle le caractère délicat de l'exercice, souvent démenti par les faits.

Ainsi, en 1994, le Gouvernement envisageait-il un passage de 55 448 personnes détenues à 70 000 au 1<sup>er</sup> août 2000 comme s'en faisait l'écho M. Alain Lambert, rapporteur de la commission des Finances du Sénat, dans son avis sur le projet de loi de programme relatif à la Justice<sup>37</sup>. Or, en réalité, à cette date, elles ne furent que 50 480 à être incarcérés.

De même, le 6 juillet 2010, la Cour des comptes écrivait dans son rapport thématique consacré au service public pénitentiaire : « *les projections effectuées [...] montrent que la population sous écrou continuerait de progresser dans les prochaines années pour s'établir à 72 700 personnes en 2012* »<sup>38</sup>. Le chiffre sera en définitive de 73 780 personnes écrouées au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Encore récemment, M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la loi pénitentiaire de 2009, prenait comme référence « *un effectif de détenus qui pourrait atteindre 80 000 dès 2012* »<sup>39</sup>, qui ne se confirma pas plus que les précédents puisqu'au 1<sup>er</sup> août 2012, la France comptait 66 748 personnes incarcérées.

36) Pierre Victor Tournier, *La prison, une nécessité pour la République*, Paris, Buchet Chastel, 2013, p. 193.

37) Alain Lambert, *Avis présenté au nom de la commission des Finances, sur le projet de programme relatif à la Justice*, n°25, Sénat, 12 octobre 1994, p. 36.

38) Cour des comptes, *Op. cit.*, p. 19.

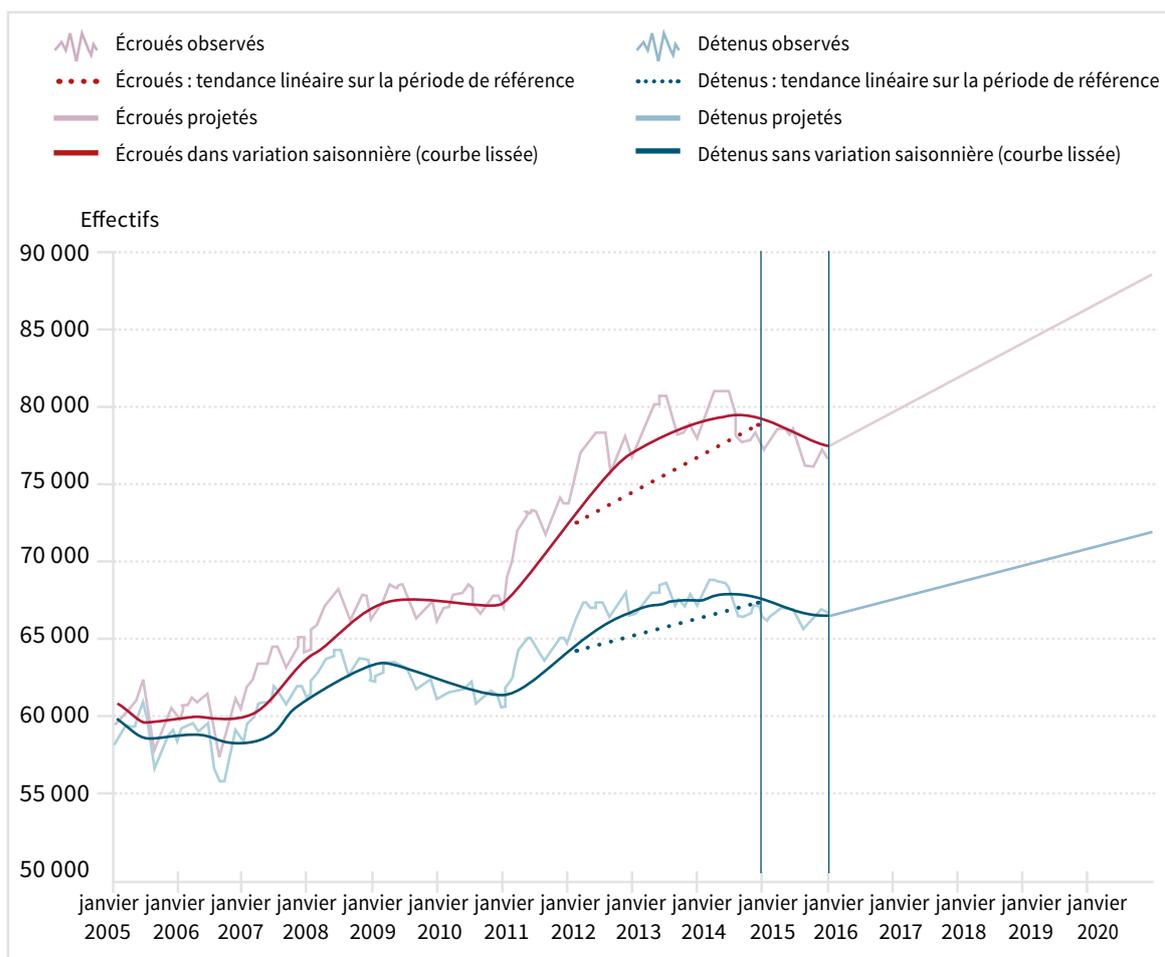
39) Jean-René Lecerf, *Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi pénitentiaire*, n°143, Sénat, 17 décembre 2008, p. 27.

Enfin l'étude d'impact de la loi de programmation relative à l'exécution des peines de 2012 affirmait que « le nombre de personnes incarcérées va continuer d'augmenter pour atteindre 80 000 en 2017 ». Ce chiffre ne se confirmera que si le nombre de détenus augmente de 11 181 entre le 1<sup>er</sup> août 2016 (où la population sous écrou était de 68 819 personnes) et le 1<sup>er</sup> janvier prochain, soit en cinq mois.

Le raisonnement qui suit et les propositions qui l'accompagnent ne peuvent donc pas reposer sur des perspectives ou sur des prévisions. Elles sont donc simplement bâties sur un principe d'extrapolation linéaire construit sur une hypothèse d'accroissement absolu annuel constant, en dehors de toute incidence d'une politique pénale. La démarche se veut ainsi froidement statistique.

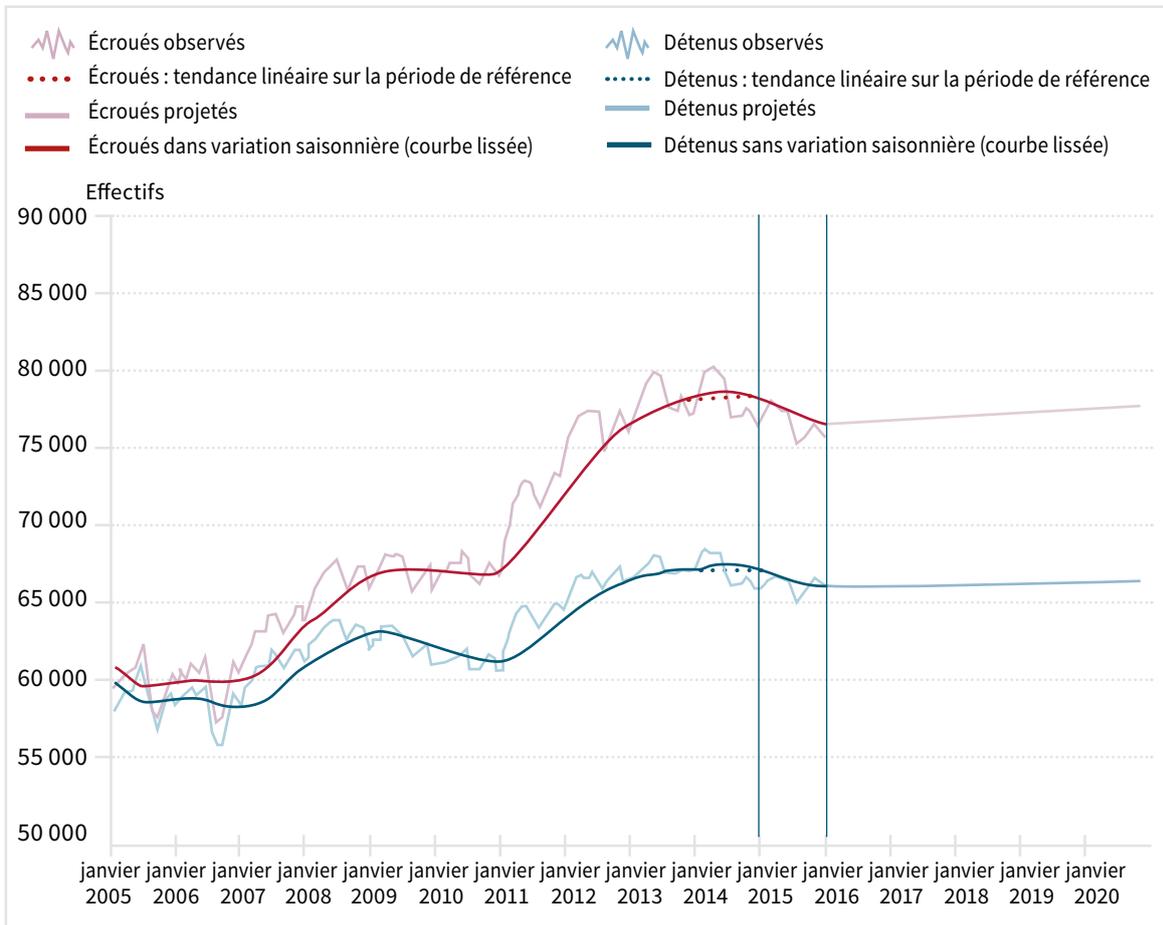
**Deux scénarii peuvent alors être envisagés en considération des évolutions récentes de la population pénale.**

Le premier consiste en une hausse au même rythme que celui observé au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2015, soit une croissance moyenne de 186 personnes écrouées et de 91 détenues supplémentaires par mois. **Dans cette extrapolation, le nombre de personnes détenues passerait de 68 819 au 1<sup>er</sup> août 2016 à 76 254 au 1<sup>er</sup> janvier 2025 comme l'illustre le graphique ci-après.**



**Figure 8 :** Évolution nationale du nombre d'écroués et de détenus et représentation des tendances linéaires servant à réaliser les projections (hypothèse haute)

Le second consiste à prendre en considération une hypothèse basse calculée à partir de l'évolution constatée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015. **Dans cette configuration, le nombre de personnes détenues passerait de 68 819 au 1<sup>er</sup> août 2016 à 67 137 au 1<sup>er</sup> janvier 2025.**



**Figure 9 :** Évolution nationale du nombre d'écroués et de détenus et représentation des tendances linéaires servant à réaliser les projections (hypothèse basse)

L'expérience des projections passées et la conscience du caractère aléatoire de toute extrapolation nous conduisent à prendre en considération ces deux scenarii pour moduler les propositions de construction de cellules.

### a) Donner la priorité aux maisons d'arrêt

Les maisons d'arrêt (MA) et les quartiers maison d'arrêt (QMA) sont concernés au premier chef par le surpeuplement carcéral avec un taux moyen d'occupation au 1<sup>er</sup> août 2016 de 138,2 % pour le territoire hexagonal et de 134,1 % pour les outre-mer, dont 4 établissements ont une densité comprise entre 150 et 200 %<sup>40</sup>.

Il faut encore préciser que l'on trouve parmi les personnes détenues dans les MA et les QMA, des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement supérieures à deux ans qui relèvent d'une affectation pour peine. Au 1<sup>er</sup> juillet 2016, elles sont 359 à attendre ainsi une place en maison centrale ou en centre de détention<sup>41</sup>, lesquels pratiquent depuis 1976 *un numerus clausus* de fait. En effet, ces établissements n'accueillent pas plus de personnes qu'il n'y a de places disponibles au motif qu'il ne serait pas admissible de maintenir des personnes détenues pour de longues durées dans des conditions de surpopulation et de promiscuité.

C'est donc prioritairement vers ces établissements pour prévenus que doivent porter les futurs efforts immobiliers, l'objectif pouvant être d'atteindre 47 724 places dans le cadre d'une hypothèse basse et de 54 205<sup>42</sup> places dans le cadre d'une hypothèse haute, sachant qu'il en existe 33 263 au 1<sup>er</sup> août 2016. Les centres de semi-liberté devront néanmoins eux aussi faire l'objet d'une attention soutenue au regard des fortes marges de progression qui existent en matière d'encellulement individuel et de leur caractère stratégique dans un projet de réinsertion.

**Mais ces simples chiffres ne peuvent suffire. En effet, ces objectifs doivent également intégrer la possibilité de cellules doubles. En effet, si l'encellulement individuel est un outil au service d'une politique pénale respectueuse des droits des détenus, il est indispensable de prévoir des cellules collectives pour les détenus qui le souhaitent ou en raison de certaines nécessités (prévention du suicide, organisation du travail,...).** Car, au-delà de l'exécution de la peine, la prison doit conserver son rôle de préparation à la réinsertion et, ce faisant, ne doit pas favoriser un isolement subi qui conduirait à une forme de désocialisation.

D'ailleurs, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, si elle pose le principe de l'encellulement individuel, prévoit également des cas où il n'aurait pas à s'appliquer (en dehors du moratoire évoqué en introduction) : si les intéressés (prévenus ou condamnés) en font la demande, si leur personnalité justifie dans leur intérêt qu'ils ne soient pas laissés seuls ou si les nécessités d'organisation l'imposent.

Ces considérations expliquent pourquoi les constructions actuelles tiennent compte de ces critères en construisant 80% de cellules individuelles et en réservant 20% de cellules collectives<sup>43</sup>.

Il convient toutefois de préciser que ce coefficient est une convention issue de l'observation des pratiques de la détention. Il peut donc faire l'objet de variation à l'instar de la position adoptée par M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la loi pénitentiaire de 2009, dans un rapport d'information

40) Ces données intègrent dans leur champ les établissements pour mineurs et quartiers mineurs.

41) Mais ce chiffre n'inclut pas les décisions prises par les directions interrégionales en attente d'exécution. Surtout, ce chiffre ne comprend pas les condamnés au reliquat de plus de deux ans toujours écroués en maison d'arrêt pour lesquels aucune décision d'orientation n'est encore prise.

42) La méthode de calcul de ces deux chiffres mérite d'être précisée : dans la mesure où l'on peut raisonnablement souhaiter que l'absence de suroccupation des cellules ne connaisse pas de dérogation, il convient de ne pas établir une statistique de flux tendu et d'envisager une variable d'ajustement utilisée en cas de variation momentanée mais conséquente du nombre de personnes détenues ; pour les besoins de la gestion en détention (transfert d'un établissement à l'autre ou au sein d'un même établissement) ; en cas de dégradation (par vétusté ou volontaire) d'une cellule. Ainsi, à l'heure actuelle, les centres de détention appliquent un coefficient de sécurité à hauteur de 5% des cellules que l'on pourrait sans peine appliquer au présent raisonnement. En outre, il a été précédemment établi que la surpopulation carcérale concernait prioritairement les maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt et que, en moyenne depuis 2010, 67,7% des personnes détenues sont situés en maison d'arrêt, coefficient appliqué pour calculer les chiffres évoqués.

43) Sur ce point, se reporter à l'argumentation déployée par Dominique Raimbourg dans son rapport au Ministère de la Justice, « Encellulement individuel : faire de la prison un outil de justice », 2 décembre 2014, p. 40-41.

rédigé pour le compte de la commission des Lois du Sénat<sup>44</sup>, lequel indique qu'au « regard des dérogations admises par le législateur, 30 % environ des cellules pourraient être doublées ».

Quoi qu'il en soit, en tenant compte d'un coefficient de 20% de cellules doubles, l'objectif de cellules individuelles en maison d'arrêt ou quartier maison d'arrêt se situe donc à 38 179, dans le cadre d'une hypothèse basse et à 43 364 dans le cadre d'une hypothèse haute.

Mais pour obtenir une prévision des constructions nettes nécessaires, il faut encore tenir compte des constructions en cours qui vont naturellement, à terme (c'est-à-dire en 2023), augmenter le volume global. Par exemple, 31,2 % des cellules des maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt du « programme 13 200 » sont des cellules doubles.

	Stock au 01/04/2016	Cellules prévues*	Total
<b>Nombre total de cellule</b>	51 001	6 464	<b>57 465</b>
<b>Nombre de cellules en MA / QMA</b>	28 372	5 580	<b>33 952</b>
<b>Nombre de cellules en CD / QCD</b>	18 250	881	<b>19 131</b>
<b>Nombre de cellules en MC / QMC</b>	2 673	-198	<b>2 475</b>
<b>Nombre de cellules en CSL / QSL CPA / QPA</b>	1 349	201	<b>1 550</b>
<b>Nombre de cellules en EPM</b>	357	0	<b>357</b>

Figure 10 : Types de cellules par type d'établissement

\* à l'issue des programmes 63 500 et 3200

Plus précisément au 1<sup>er</sup> avril 2016 les 28 372 cellules en maisons d'arrêt se répartissent comme suit :

	Stock au 01/04/2016	Cellules prévues*	Total
<b>Nombre de cellules en MA / QMA individuelles</b>	23 225	5 473	<b>28 698</b>
<b>Nombre de cellules en MA / QMA doubles</b>	3 757	187	<b>3 944</b>
<b>Nombre de cellules en MA / QMA multiples</b>	1 390	- 80	<b>1 310</b>

Figure 11 : Types de cellules en MA et QMA

\* à l'issue des programmes 63 500 et 3200

44) Jean-René Lecerf, Nicole Borvo-Seat, Rapport d'information sur l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre, Sénat, n°629, 4 juillet 2012, p. 52.

En 2023, le parc immobilier sera donc constitué de 28 698 cellules individuelles pour un besoin qui s'échelonne entre 38 179 dans le cadre d'une hypothèse basse et à 43 364 dans le cadre d'une hypothèse haute. A l'issue des programmes 63 500 et 3 200, il sera donc nécessaire de construire **entre 9 481 et 14 666 cellules individuelles supplémentaires en maison d'arrêt** afin d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel.

*Il sera donc nécessaire de construire entre 9 481 et 14 666 cellules individuelles supplémentaires en maison d'arrêt afin d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel.*

Concernant les cellules doubles, elles seront au nombre de 3 944 là où il en faudrait entre 4 772 et 5 421. Il serait donc nécessaire d'en construire entre 828 et 1 477. Dans cette perspective, les 1 390 cellules multiples (environ

4 200 places) pourraient être utilisées à bon escient, sous réserve, comme l'a suggéré M. Dominique Raimbourg en 2014, que « *toutes les cellules multiples au-delà de deux places soient remplacées par autant de cellules individuelles que ces cellules collectives comptent de places* »<sup>45</sup>.

Enfin, compte tenu des fortes disparités géographiques de surpopulation carcérale, l'objectif de 80 % de taux d'encellulement individuel pourrait prioritairement être mis en œuvre dans les territoires à forte densité carcérale. En effet, comme l'illustre le tableau suivant, les taux sont particulièrement élevés en région parisienne, en région PACA, dans le ressort des Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires de Toulouse et de Strasbourg, ainsi que dans les outre-mer.

	Densité Maisons d'Arrêt et Établissement pour Mineurs (%)	Densité établissements pour peine (%) (*)	Densité totale (%)
<b>Bordeaux</b>	123,3 %	83,1 %	<b>99,4 %</b>
<b>Dijon</b>	128,2 %	82,7 %	<b>101,0 %</b>
<b>Lille</b>	115,3 %	88,5 %	<b>104,0 %</b>
<b>Lyon</b>	109,1 %	83,0 %	<b>100,6 %</b>
<b>Marseille</b>	151,3 %	93,7 %	<b>130,1 %</b>
<b>Paris</b>	166,1 %	93,9 %	<b>150,2 %</b>
<b>Rennes</b>	132,5 %	78,9 %	<b>108,9 %</b>
<b>Strasbourg</b>	142,2 %	86,2 %	<b>115,2 %</b>
<b>Toulouse</b>	151,7 %	89,2 %	<b>127,6 %</b>
<b>Ensemble de la métropole</b>	<b>138,2 %</b>	<b>86,4 %</b>	<b>117,1 %</b>
<b>Outre mer</b>	134,1 %	114,2 %	124,6 %
<b>Ensemble des établissements pénitentiaires</b>	<b>137,9 %</b>	<b>88,6 %</b>	<b>117,6 %</b>

**Figure 12 :** Densité carcérale selon le type d'établissement par direction interrégionale (au 1<sup>er</sup> août 2016) \* MC, CD, CPA, qMC, qCD, qCPA et CSL autonomes.

45) Dominique Raimbourg, *op. cit.*, préconisation n°6, p. 44.

Concernant les autres types d'établissements, le nombre de personnes détenues sera compris entre 22 770 selon une tendance basse et 25 862 selon une tendance haute. Or, à l'horizon 2023, le parc immobilier sera de 25 854 places dans des établissements qui ne connaissent pas (ou peu) de surpopulation. Il n'y aurait donc pas de nécessité d'envisager de construction de cellules en dehors d'une adaptation géographique des capacités d'hébergement en fonction de l'évaluation des besoins des régions.

**En définitive, en tenant compte du programme immobilier en cours, et indépendamment de la politique pénale conduite, ce sont entre 10 309 cellules (dont près de 800 doubles) et 16 143 cellules (dont près de 1 500 doubles) qui devraient être construites en maison d'arrêt et dans les autres établissements aux fins de généralisation de l'encellulement individuel.**

### b) Redéfinir une doctrine architecturale

Une prison ne s'imagine pas sans son architecture. Pour une institution de ce type, l'architecture est beaucoup plus qu'un cadre, elle est sa raison d'être. Et logiquement, seule une doctrine pénitentiaire capable de définir à la fois l'objectif et le mode d'emploi d'une prison est de nature à orienter les travaux de conception. Or, celle-ci « *reste encore à concevoir en France* » relevait M. Jean-Marie Delarue<sup>46</sup>.

Dans la pratique, depuis des années, notamment avec la multiplication des « *dispositifs d'accroissement des capacités* » (DAC), c'est le pragmatisme contraint par la difficulté de faire face aux conséquences de la surpopulation qui s'exprime le plus complètement. Les établissements ne sont appréhendés qu'à travers l'idée qu'une prison se doit d'être simplement le lieu d'exécution d'une sentence de Justice, la mission de garde étant très clairement retenue comme prioritaire par rapport à celle de réinsertion pourtant également inscrite dans la loi. La fonction sécuritaire primant, les DAC et les derniers équipements sont ainsi conçus uniquement comme des édifices d'enfermement.

Le futur programme immobilier doit permettre de faire évoluer cette approche uniquement punitive. Si l'on souhaite que la personne détenue puisse retrouver sa place dans la société à sa sortie de prison, elle doit conserver, et même si possible améliorer malgré l'enfermement consécutif à son délit, sa capacité d'individu à vivre en société. Si c'est la Justice qui, par la sentence, lui a imposé la prison, l'institution pénitentiaire, quant à elle, doit l'inciter à gérer au mieux sa peine.

Il convient donc que les conditions de vie dans les établissements ne s'écartent pas démesurément de la vie en société. Cette conviction heurtera ce que M. Robert Badinter avait appelé « *la loi d'airain qui pèse sur la prison* »<sup>47</sup>, c'est-à-dire l'acceptation que l'univers carcéral ne peut offrir aux personnes détenues une condition jugée préférable à ce qu'elles connaissaient dans la société des hommes libres. Pour une part de l'opinion, accepter cela serait dépouiller la prison de sa force dissuasive. Cette approche qu'il nous faut promouvoir correspond pourtant à la lucidité. Considérer que toute personne détenue (à quelques exceptions près) a vocation, un jour plus ou moins proche, à être un « *sortant* » oblige à penser dans quelles conditions elle a été préparée à sortir.

Cela doit donc conduire à imaginer des établissements qui innovent par leur architecture, leur taille, leur mode de fonctionnement afin de mettre fin à ce que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a nommé, dans son troisième rapport annuel, « *l'industrialisation de la captivité* ».

46) Jean-Marie Delarue, *L'avenir des prisons françaises*, PUF, La vie des idées, avril 2016, p. 17.

47) Robert Badinter, *La prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, p. 429.

S'agissant de l'architecture, l'objectif consiste à bâtir des stratégies pour humaniser les établissements et renouer avec la dimension symbolique de la prison républicaine. Des réflexions sont menées dans le cadre des projets d'Aix-Luyens, qui sera livré en 2017, et de Lutterbach, en cours de définition, et certaines orientations s'avèrent déjà consensuelles.

Au lieu d'une conception standardisée fonctionnaliste et d'un aménagement dense, il convient de préférer une conception sur mesure et un aménagement aéré, incluant un projet d'établissement dès l'origine.

Ainsi, répondant à l'enjeu très lourd de la lutte contre les projections, le glacis, entendu comme le terrain découvert situé sur le pourtour extérieur du mur d'enceinte, pourrait-il être internalisé pour ouvrir des vues sur un espace désormais paysagé tout en augmentant le niveau de sûreté, puisque le bâtiment de la détention sera ainsi plus éloigné. Les cours de promenades pourraient être mieux insérées et plus sûres en repensant leur localisation, en les tournant vers l'intérieur des bâtiments et en renforçant leur visibilité. Des dispositifs de sûreté passive pourraient être portés par l'architecture, via un plan de masse qui guiderait les circulations, plutôt que par des grillages et des fils barbelés.

La règle de la covisibilité entre les postes de surveillance, qui veut que chaque poste protégé soit visible depuis un autre poste protégé, et qui a contraint toute une génération de prisons à être construite sur le même modèle de plan et à induire le même type de cheminement, pourrait être assouplie. De même, le nombre de points de sécurité amenant le personnel à avoir moins de contact avec les détenus pourrait être réexaminé.

En substance, la sécurité n'a guère besoin d'une traduction austère pour être effective.

Des espaces collectifs de socialisation doivent être développés pour éviter, en fonction des profils, un retranchement en cellule. Ils devraient favoriser des alternatives aux espaces classiques (cours de promenade) qui soient aussi moins formelles que les locaux d'activité, voire rendre possible les prises de repas en commun dans certains espaces. Ainsi, l'architecture pénitentiaire doit-elle, dans ces établissements, être conçue pour que la journée de détention se passe hors de la cellule, dans les « lieux de vie » que sont, par exemple, les ateliers, les lieux d'activités culturelles ou sportives, les lieux de soins, les espaces de promenade ou les parloirs<sup>48</sup>.

Un travail sur l'architecture des bâtiments et leur intégration dans le paysage urbain et l'environnement doit également être conduit afin de rompre avec l'image d'Epinal des établissements pénitentiaires.

En architecture, la porte annonce la nature, la fonction et même le statut social d'un bâtiment. Celles des prisons sont souvent insensibles et muettes. En raison de leur dimension symbolique, elles doivent, tout comme la cour d'honneur, être reconsidérées.

L'accueil des familles doit permettre à la fois une moindre stigmatisation et l'instauration d'un climat de convivialité, nécessaire au maintien du lien familial à des fins de réinsertion.

Au-delà de l'amélioration des conditions d'incarcération des personnes détenues, cette évolution de l'architecture pénitentiaire contribuera également à améliorer les conditions de travail et, partant, la qualité de vie, des personnels pénitentiaires.

S'agissant du mode de fonctionnement, l'utile réflexion menée concernant les régimes de détention à l'occasion du « séminaire métiers » des 26 et 27 juillet 2016 organisé au sein de

48) En ce sens : préconisation n°18 du rapport de M. D. Raimbourg, précité.

l'Administration pénitentiaire avec les organisations syndicales, pourrait ainsi trouver de nouvelles traductions architecturales. En effet, si ces réflexions concernent principalement les modalités d'organisation de la détention (accès aux activités, rôle des personnels dans la prise en charge des personnes détenues...), celles-ci pourront se traduire par une nouvelle distribution des locaux (taille des bâtiments, circulation interne, nombre de salles d'activités...) selon le degré de responsabilisation qui sera accordé aux personnes détenues dans les établissements.

La réflexion sur la classification des établissements pourrait aussi emporter des conséquences sur la conception de ce nouveau programme immobilier. De fait, il conviendra sans doute de refondre l'organisation des établissements pour peines. L'objectif est d'adapter le niveau de sécurité passive aux condamnés qui seront affectés dans les établissements pour peines, grâce à l'amélioration de leur phase d'orientation. Ainsi, sera-t-il possible de concevoir des établissements avec des niveaux de sécurité très différenciés (présence ou non de miradors, sectorisation des bâtiments, taille du glacis...).

Une réflexion sur la taille des établissements pourrait également voir le jour. D'un point de vue strictement économique, la variété des besoins engendre une certaine hétérogénéité de la forme finale des établissements pénitentiaires (typologies des quartiers et régimes de détention, architecture et niveaux de sécurité, gestion publique ou déléguée, construction sous le régime de la loi MOP, en conception-réalisation, AOT-LOA ou PPP...). En conséquence, il est toujours difficile d'évoquer une taille optimale des établissements pénitentiaires pouvant servir de référence économique pour un programme standard.

Il apparaît toutefois que l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement trouve un optimum dans une fourchette comprise entre 400 et 600 places<sup>49</sup>, les établissements de taille plus modeste ne pouvant bénéficier aisément des mutualisations permises par les sites d'importance. Cette contrainte de volume minimum peut cependant être atténuée par la différenciation des quartiers et régimes de détention au sein même de structures de taille importante, à l'image des établissements de dernière génération en projet ou en construction (Lutterbach, Baumettes 2, Draguignan).

La question de la standardisation du volume des établissements influe directement sur le choix de leur implantation, puisque des exigences foncières et des décisions de fermeture associées nécessitent un certain niveau de consensus politique.

C'est dire que ces nouvelles considérations induiront nécessairement un renchérissement par rapport aux programmes précédents. En effet, le coût à la place d'un établissement est inversement proportionnel à sa taille, pour de multiples raisons accrues par l'ampleur des besoins à satisfaire et leur niveau de technicité.

Les coûts unitaires d'ouvrages, de matériaux et de composants ainsi que de main d'œuvre diminuent avec l'augmentation des quantités à fabriquer et à mettre en œuvre (effet masse). Par ailleurs, certaines techniques de construction, à l'instar de la préfabrication, sont plus rentables et donc moins chères, en grande quantité, d'autant que le coût des prestations de maîtrise d'œuvre est calculé en pourcentage du coût des travaux. Plus prosaïquement, le nouveau programme axé sur l'objectif d'encellulement individuel doit s'employer à rattraper le décrochage dans le temps entre les cycles de besoins et les cycles d'investissement de la

49) Même si chaque établissement compte en moyenne depuis 1987, 690 détenus.

Justice. Il doit donc apporter une réponse aussi qualitative que durable au problème quantitatif de la surpopulation des maisons d'arrêt.

*plus de 4 000 places devront être construites en priorité dans les régions connaissant une surpopulation élevée*

C'est à cette fin qu'un programme ambitieux de construction quasi exclusive de maisons d'arrêt pourrait être lancé en plusieurs phases. Dans une première phase de construction, plus de 4 000 places devront être construites en priorité dans les régions connaissant une surpopulation élevée (Ile-de-France, PACA) ainsi que dans celles où les projections de flux montrent une évolution particulièrement importante (Sud-Ouest-Midi, Grand-Ouest, Outre-mer).

Et en parallèle, la création de structure de préparation à la sortie (voir infra) rattachées à des maisons d'arrêt ou quartiers maison d'arrêt pourrait être engagée. Elle permettra l'exécution de très courtes peines traditionnellement effectuées en maison d'arrêt, au sein d'un environnement plus favorable à l'aménagement des peines, tout en améliorant l'offre d'encellulement individuel au sein des maisons d'arrêt.

### c) Optimiser l'emploi des places disponibles en établissements pour peine

Parallèlement à cette extension du parc immobilier, et sans attendre sa souhaitable réalisation, l'état critique de surpopulation carcérale impose des mesures urgentes qui ne peuvent reposer que sur une meilleure exploitation des places inoccupées des établissements pour peines. Cette politique d'optimisation pourra être amplifiée grâce à une accélération et à une amélioration qualitative de la procédure d'orientation.

Dans le détail, le taux de cellules vacantes au sein de ces 96 établissements recouvre des réalités et porte sur des volumétries extrêmement différentes selon la catégorie d'établissement dont il s'agit. Ainsi, au 1<sup>er</sup> août 2016, ce sont 1 563 places qui étaient vacantes en centres de détention et quartiers centre de détention, 586 en maisons centrales et quartiers maison centrale, 149 en centres pour aménagement ou quartier pour aménagement ainsi que 339 en centre de semi-liberté et quartier de semi-liberté.

Type d'établissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Places vacantes	Taux d'occupation	Capacité opérationnelle sans QA	Places vacantes sans QA	Taux d'occupation sans QA
CD	19 646	18 083	1 563	92,0 %	19 210	1 127	94,00 %
MC	2 335	1 749	586	74,90 %	2 266	517	77,18 %
CPA	609	460	149	75,50 %			
CSL	1 193	854	339	71,58 %	1 191	337	71,70 %
			<b>2 637</b>			<b>337</b>	

Figure 13 : Nombre de places vacantes par type d'établissement (au 1<sup>er</sup> août 2016)

Ces taux d'occupation peuvent ainsi s'expliquer :

- par l'intégration, dans le calcul de la capacité opérationnelle, des places en quartier arrivants des centres de détention et quartiers centre de détention (pour les centres de détention, elles représentent 433 des 19 646 places). Or, compte tenu de la faible rotation des effectifs dans certains établissements, ces cellules demeurent inoccupées. C'est la raison pour laquelle en excluant les places en quartier arrivants, le taux d'occupation passe de 92 à 94 % au 1<sup>er</sup> août 2016.
- par l'ouverture récente des établissements de Condé-sur-Sarthe, du Sud francilien à Réau, de Vendin-le-Vieil et de Valence, qui a augmenté la capacité d'accueil des maisons centrales et des quartiers maison centrale.

Pour autant, le choix d'optimiser les places vacantes devra nécessairement tenir compte du principe de maintien des liens familiaux. A ce titre, la situation géographique de certains établissements présentant des taux d'occupation parmi les plus faibles ne permettra pas l'affectation de personnes détenues en raison des difficultés d'accès pour les familles, alors même que cette affectation leur garantirait pourtant des meilleures conditions de détention. Ainsi, la politique d'orientation devrait être principalement axée sur les personnes détenues sans attaches familiales, ce qui restreindra d'autant les marges de manœuvre de l'administration pénitentiaire.

Ce rappel est l'occasion de souligner à nouveau la nécessité d'intégrer le paramètre géographique dans tout programme de construction immobilière pénitentiaire, en évitant les constructions dans des zones isolées.

Il existe d'autres marges de progression : ainsi, aujourd'hui, quelques centaines de personnes détenues dans des maisons d'arrêt y demeurent alors même que les tribunaux ont prononcé des sanctions entraînant théoriquement leur transfert dans des établissements pour peines. Une telle carence s'explique, une fois de plus, par la suroccupation qui conduit les directions comme le personnel des maisons d'arrêt à se focaliser en priorité sur la résolution des urgences, et les greffes pénitentiaires à se concentrer sur la gestion des dossiers individuels, ou encore aux problèmes d'affectations en cellule. Si bien qu'il n'est pas rare de constater que les délais de traitement des dossiers d'orientation vont au-delà d'une année, renforçant ainsi la dimension de « variable d'ajustement » du système carcéral.

**Il est donc nécessaire de remédier à ce dysfonctionnement pour permettre une affectation plus rapide en établissements pour peines. A cette fin, de nouvelles procédures pourraient être mises en œuvre.** Il s'agirait notamment d'anticiper l'orientation des personnes condamnées dès leur prise en charge au sein du quartier des arrivants (évocation obligatoire, lors du premier entretien, des perspectives en matière d'orientation ; recensement des données prises en compte dans la procédure d'orientation : attaches familiales, projet d'exécution de peine, attentes et besoins en matière de formation et de travail, éléments de personnalité, dangerosité, nécessité de prise en charge sanitaire spécifique ; mise à disposition des professionnels d'informations complètes, fiables et actualisées sur les établissements pour peines).

En parallèle, il sera indispensable de simplifier la constitution du dossier d'orientation, notamment la nature des pièces à transmettre pour les personnes détenues ayant un reliquat de peine entre six mois et deux ans. Cette amélioration nécessite la modification de

l'article D.76 du code de procédure pénale, afin de limiter, pour la constitution du dossier d'orientation de ces personnes, le nombre de pièces nécessaires, la multiplicité de celles-ci étant de nature à allonger considérablement les délais d'affectation en établissement pour peines notamment au regard des difficultés à obtenir certaines pièces judiciaires (extraits de jugements ou d'arrêt par exemple) dans des délais raisonnables<sup>50</sup>.

**Ces mesures permettront sans nul doute de désengorger plus rapidement les maisons d'arrêt et d'orienter vers des établissements pour peines les personnes condamnées exécutant des courtes peines d'emprisonnement et qui, actuellement, exécutent l'intégralité de leur peine en maison d'arrêt, à défaut d'une prise en charge diligente.**

## 2) Améliorer qualitativement la prise en charge des personnes détenues

Abandonner la dimension de réinsertion de la peine au profit d'une conception strictement dissuasive et d'élimination serait réduire la légitimité de la prison en démocratie. C'est pourquoi il est essentiel de porter l'attention sur les conditions dans lesquelles s'exerce la peine d'emprisonnement. Il est, en effet, de la responsabilité du Gouvernement de garantir la dignité des détenus, d'assurer l'individualisation de leur prise en charge et la préparation de leur réinsertion.

Cette perspective est d'autant plus importante que l'amélioration des conditions de détention entraîne l'amélioration des conditions de travail des personnels pénitentiaires. Le rôle de ces derniers doit être ici à nouveau souligné pour saluer la responsabilité qu'ils assument avec abnégation et courage au service de la Nation dans un environnement marqué par la montée de la violence à leur encontre. En effet, le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail a progressé de 20,4 pour 10 000 à 22 en 2014. L'an passé, ce sont 4 000 agressions physiques de surveillants qui ont été recensées. C'est d'ailleurs cette détérioration de leur environnement conjuguée au sentiment de manque de reconnaissance qui a systématiquement nourri, dans la période récente, les mouvements sociaux au sein de l'administration pénitentiaire.

### a) L'amélioration du contenu de la prise en charge

En raison de la conjonction des facteurs précités et en particulier des conditions dégradantes de détention, la France a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme. A ce titre, dans un arrêt récent *Canali contre France*, en date du 25 avril 2013, la Cour a estimé que l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène avait provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser, ces conditions de détention s'assimilant dès lors à un traitement dégradant.

Il faut souligner que la jurisprudence de la Cour sanctionne non l'encellulement collectif mais un cumul de conditions défavorables qui, sur une certaine durée, est de nature à juger les conditions de détention comme constitutives d'un traitement dégradant. C'est donc davantage le manque d'espace personnel disponible, qui peut être la résultante d'un état de surpopulation, lié à des conditions sanitaires et d'hygiène défavorables, qui sont les principales caractéristiques ayant permis à la Cour de conclure à la violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'Homme.

<sup>50</sup> Le projet de décret modifiant l'article D. 76 du code de procédure pénale est, pour l'heure, inscrit à l'ordre du jour du comité technique de l'administration pénitentiaire du 21 septembre.

Car l'espace personnel que l'administration est tenue d'octroyer à chaque détenu doit s'entendre comme la conjonction de nombreux facteurs, tels que la durée de la privation de liberté, les possibilités d'accès à la promenade en plein air ou encore la condition mentale et physique du prisonnier<sup>51</sup>.

Mais la Cour ne promet pas pour autant des standards inatteignables. Car, à l'inverse de l'arrêt précité, la Cour a pu également juger que, si le manque d'espace personnel auquel le requérant avait dû faire face pendant certaines périodes brèves et non consécutives lorsqu'il était emprisonné, était préoccupant, ses conditions de détention en général – y compris, en particulier, les trois heures passées quotidiennement hors de sa cellule dans un établissement pour le reste tout à fait convenable – n'avaient pas atteint le seuil de gravité requis pour mériter le qualificatif d'inhumaines ou de dégradantes (*Mursic c. Croatie*, 12/03/2015, affaire renvoyée devant la grande chambre le 6/07/2015 à la demande du requérant).

Quoiqu'il en soit, ces condamnations révèlent notre incapacité à assurer des conditions décentes d'incarcération en toutes circonstances. Partant, il est prioritaire, en dehors du débat même sur l'encellulement individuel, de revisiter l'absence d'activité en détention qui entraîne une oisiveté non seulement génératrice de tensions mais aussi contre-productive en termes de réinsertion. Il faut lutter contre un temps « *aussi vide d'activité que de sens* »<sup>52</sup> selon l'expression du sociologue Didier Fassin.

Par exemple, l'« *obligation d'activité* », notion très souple introduite en 2009 par le Sénat dans la loi, n'a pas produit les effets espérés. Bien que ne concernant que les personnes condamnées, elle visait à inciter l'administration pénitentiaire à leur proposer un ensemble d'activités au premier rang desquelles figuraient l'emploi et/ou une formation professionnelle. Las, en 2012, ces dispositions ne concernaient que 34,7 % des personnes détenues en maison d'arrêt, une proportion bien décevante qui ne permet pas de rompre avec le désœuvrement dans lequel beaucoup de prisonniers sont laissés.

**Tant que l'oisiveté sera la principale « activité » des personnes détenues, leurs capacités de réintégration sociale ne progresseront pas.** En milieu fermé, comme au sein du milieu ouvert, le travail et la formation sont de puissants vecteurs du lien social et un levier efficace d'insertion, notamment pour la population carcérale pénalisée par un faible niveau d'instruction (59,4 % des personnes détenues ne dépassent pas le niveau primaire).

**Néanmoins, les efforts de l'administration à ce jour, bien qu'encore insuffisants, sont louables.** Ainsi, dans le cadre du développement des activités proposées aux personnes détenues, des crédits importants ont été mis à la disposition des établissements et des services pénitentiaires d'insertion et de probation afin d'atteindre, à terme, l'objectif de 5 heures d'activités par jour et par personne détenue. Toutefois, en 2014, toutes activités confondues (socio-culturelles, sportives, éducatives ou de travail), une personne détenue ne peut en moyenne n'avoir accès qu'à une heure d'activité.

8 719 468 euros furent néanmoins consacrés en 2015, et de nouveau 8 017 800 en 2016, au développement de l'accès au travail, à la formation professionnelle et l'enseignement ainsi qu'aux activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques, ou encore aux actions d'accompagnement dans l'élaboration des projets professionnels des personnes détenues (actions assurées par les conseillers « Justice » de Pôle Emploi et des Missions locales) ainsi qu'aux actions d'éducation à la santé.

51) Cf. les arrêts *Peers c. Grèce*, 19/04/2001 ; *Kalachnikov c. Russie*, 15/07/2002 ; *Torreggiani c. Italie*, 8/01/2013 ; *Varga c. Hongrie*, 10/03/2015.

52) Didier Fassin, *L'Ombre du monde, une anthropologie de la condition carcérale*, Paris, Seuil, 2015, p. 192.

Ces activités ont vocation, d'une part, à préparer la réinsertion sociale des personnes détenues en collaboration avec les services publics, les collectivités territoriales et les partenaires associatifs et privés et, d'autre part, à renforcer l'implication et l'adhésion des personnes détenues.

Parallèlement, plusieurs établissements (centre pénitentiaire de Beauvais ou Mont-de-Marsan, centre de détention de Neuvic) ont mis en place des modules de respect, de responsabilisation et d'autonomisation des détenus. Ils ont été conçus sur le modèle des programmes « *Respeto* » développés depuis le début des années 2000 en Espagne, promouvant l'engagement des détenus dans des programmes de travail ou de formation (jusqu'à 25 heures par semaine) ainsi que leur implication collective dans l'entretien des locaux et l'animation des actions culturelles ou sportives.

Au regard des premiers résultats positifs de ces modules, ces projets pourraient être développés progressivement au sein des établissements pénitentiaires.

### b) L'amélioration de la préparation à la sortie

La promiscuité et la surpopulation carcérale restent des freins à la préparation à la sortie. Les dispositifs de formation ou d'activités ne peuvent accueillir l'ensemble des personnes détenues qui pourraient ou souhaiteraient y participer. En outre, le taux de renouvellement de la population pénale au sein des maisons d'arrêt et le rythme de travail qui en découle compliquent les conditions de travail des personnels de surveillance ainsi que le suivi effectué par les personnels d'insertion et de probation, chargés de construire avec les personnes détenues une relation propice à l'accompagnement et d'évaluer leur situation globale (sociale, professionnelle, familiale).

La création de places de prison doit permettre d'adapter les dispositifs de formation et d'activités à la population carcérale, permettant ainsi d'optimiser les chances de réinsertion.

Sont particulièrement problématiques les sorties dites « sèches », sans aménagement de peine, qui restent majoritaires, concernant notamment les personnes condamnées à des courtes peines. En 2013, 97 % des personnes condamnées à une peine inférieure à six mois n'ont pu obtenir d'aménagement de peine, par manque de disponibilité des personnels d'insertion et de probation.

Or, les risques de nouvelle condamnation pour des personnes libérées sans avoir bénéficié d'aucun aménagement de peine restent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'un tel aménagement<sup>53</sup>.

S'il est à l'évidence « *plus facile pour l'État de faire entrer en prison que de préparer la sortie de ceux qu'il y a enfermés* »<sup>54</sup>, les constats précédents invitent nécessairement à orienter et accélérer les efforts de l'administration sur les moyens mis en œuvre pour créer des conditions satisfaisantes d'une sortie de détention accompagnée.

C'est dans cette perspective qu'une réflexion a été engagée pour développer des structures adaptées au sein des quartiers dédiés aux aménagements de peine, lesquels sont actuellement trop souvent sous-occupés. **En outre, la coexistence de différentes structures aux dénominations trop nombreuses ne permettant pas de rendre le système lisible et intelligible. Peuvent ainsi être cités les quartiers nouveau concept (QNC), quartier pour peines aménagées**

53) Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidives des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011, n° 36.

54) Didier Fassin, *op.cit.*, p. 479.

(QPA), quartiers courtes peines (QCP). Il pourrait donc être décidé la création de « quartiers de préparation à la sortie » (QPS) dans un souci de simplification.

Ces nouveaux équipements permettraient de systématiser l'orientation vers des établissements spécialisés des personnes condamnées à des courtes peines afin de préparer la sortie. Ils seraient en mesure de créer les conditions favorables au prononcé, par les magistrats, de décisions d'aménagements de peine dans la mesure où ils privilégieraient la sortie en aménagement de peine ou en libération sous contrainte.

Et, si le retour à la liberté progressive n'était pas possible, ils permettraient un accompagnement renforcé à la sortie et favoriseraient, par leur fonctionnement, l'accès aux droits sociaux et la préparation d'un projet d'insertion. Les prises en charge seraient axées sur la responsabilisation et l'autonomisation de la personne détenue.

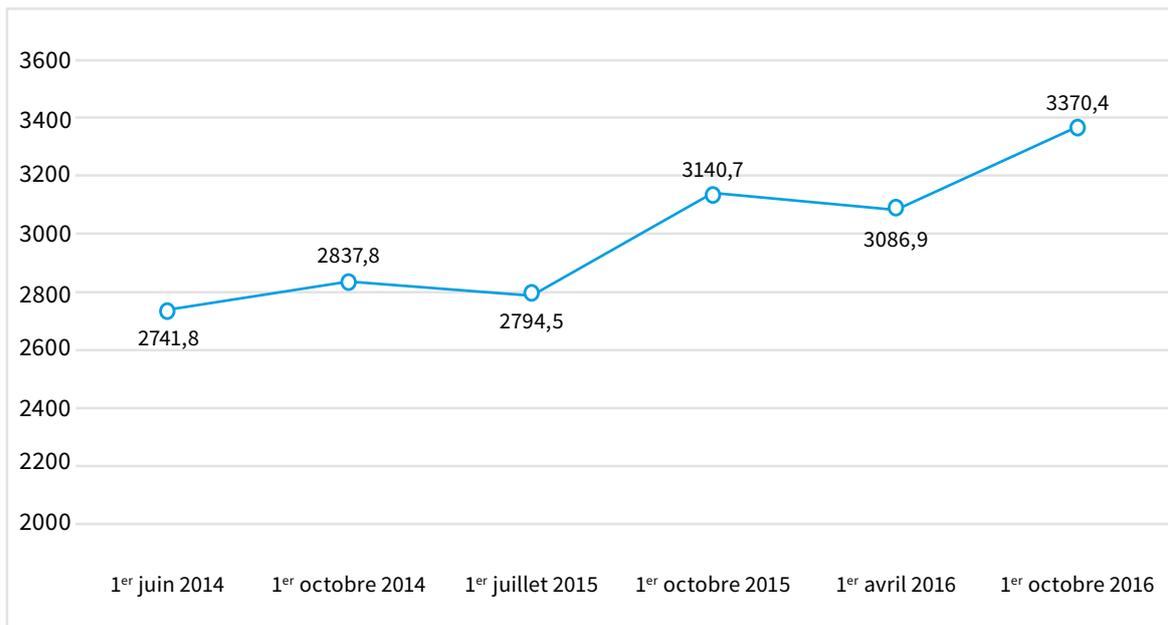
La mise en œuvre de ces principes d'action nécessiterait, là encore, une architecture adaptée favorisant la fluidité des mouvements et intégrant des espaces permettant les prises en charge collectives. Leur implantation territoriale serait considérée avec le plus grand soin pour garantir la meilleure adéquation possible entre les moyens investis et les besoins des territoires.

Il conviendrait en parallèle d'inciter les associations et les collectivités, particulièrement les conseils régionaux, désormais en charge de la formation professionnelle des personnes détenues, à s'engager dans l'accompagnement des personnes placées sous main de justice.

De surcroît, cela supposerait, corrélativement le renforcement des moyens des SPIP, acteurs clés des dispositifs de réinsertion. D'ores et déjà, les chiffres ci-après témoignent de l'investissement financier et humain consenti et ne préjugent en rien des efforts qui seront encore réalisés.

Outre mer	2014	2015	2016	2017
Outre mer	20 400 000	22 500 000	36 595 771	40 200 000
Outre mer	8 500 000	18 820 000	19 115 000	nc, à ce stade
Outre mer	5 700 000	6 200 000	6 700 000	nc, à ce stade

Figure 14 : Évolution des moyens octroyés à la filière insertion probation depuis 2014 (en euros)



**Figure 15 :** Evolution du nombre de conseillers insertion probation depuis juin 2014

Il convient enfin de souligner que ces mesures d'individualisation du suivi des détenus, de préparation de la sortie et d'insertion s'inscrivent dans une politique de prévention de la récidive, principe central de la politique pénale déclinée en matière d'exécution et d'application des peines.

### 3) Mesurer les impacts d'une politique pénale d'exécution des peines utile et efficace

Promouvoir le principe d'encellulement individuel et interroger la surpopulation carcérale conduisent nécessairement à questionner la politique pénale mise en œuvre par un Gouvernement, concernant à la fois les quantités de peine, l'exécution et l'application des peines et la mise en œuvre de peines alternatives.

En effet, la politique pénale est naturellement indissociable de l'évolution des effectifs de la population carcérale. C'est pourquoi, le Gouvernement a également appréhendé la lutte contre l'inflation carcérale dans le cadre de sa politique conjuguant le développement des peines alternatives à l'emprisonnement et une politique active d'aménagement de peines visant à diminuer la durée effective passée en détention (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique), voire du placement sous écrou (libération conditionnelle).

Néanmoins, si la politique pénale peut apporter une partie de la réponse à l'objectif d'encellulement individuel, elle ne peut en être le principal outil. En effet, elle ne saurait être définie dans le seul objectif d'atteindre, à la hausse ou à la baisse, une population carcérale donnée, ni être bornée par les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires ou indexée sur elles.

### a) L'impulsion donnée à la probation et à l'aménagement des peines

Quantitativement, l'aménagement des peines reste l'exception plutôt que la règle. Pourtant depuis les années 1970, le législateur a, avec constance, cherché à rendre juridiquement exceptionnel le recours à la peine privative de liberté.

Ce principe de subsidiarité de la privation de liberté s'est concrétisé, en premier lieu, par l'introduction dans l'arsenal répressif de peines expressément qualifiées « *d'alternatives à l'emprisonnement* », qu'il s'agisse de peines complémentaires pouvant être prononcées à titre principal (loi du 11 juillet 1975), ou de la création des peines de travail d'intérêt général, de jour-amende (loi du 10 juin 1983), de stage (loi du 9 mars 2004) ou de sanction-réparation (loi du 5 mars 2007).

Il s'est également appuyé, en second lieu, sur l'introduction progressive de régimes d'exécution des peines privatives de liberté ayant vocation à limiter l'incarcération effective des personnes condamnées. Il en va ainsi de la création des régimes de semi-liberté et de placement à l'extérieur (loi du 19 juillet 1970) et du placement sous surveillance électronique (loi du 19 décembre 1997), lequel permet à la personne condamnée d'exécuter sa peine intégralement ou partiellement en dehors de tout lieu d'enfermement.

De même, depuis la loi pénitentiaire, du 24 novembre 2009 l'usage des aménagements de peine est clarifié : lorsqu'une peine est prononcée, elle doit faire l'objet d'un aménagement de peine si la personnalité et la situation du condamné le permettent, sauf impossibilité matérielle. Dans tous les cas, il incombe au juge d'application des peines, à la demande du parquet, d'examiner l'opportunité. Quoi qu'il en soit, l'objectif est bien que le condamné exécute sa peine sous une forme qui favorise sa réinsertion, qui garantisse le cas échéant l'indemnisation de la victime et qui préserve enfin au mieux de tout risque de récidive.

Ainsi, s'est mûrement affirmé, par différents dispositifs, le principe selon lequel la peine privative de liberté ne devait être prononcée qu'en dernier recours, lorsqu'il est démontré qu'aucune autre sanction n'est possible.

Pour autant, l'analyse des peines prononcées par les juridictions témoigne d'un prononcé de la peine d'emprisonnement encore très fréquent et d'une difficile émergence de réelles peines alternatives à l'emprisonnement. En effet, ces dernières n'ont pas fait obstacle à la progression rapide du nombre de personnes incarcérées depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Au-delà, l'absence d'impact significatif de cette diversification de l'arsenal répressif et des modalités d'exécution des peines sur l'évolution de la population détenue invite à penser que le développement des alternatives à l'emprisonnement est venu davantage apporter une réponse à la non-exécution de peines qu'à l'incarcération *ab initio*.

Pourtant, penser une politique pénale de la peine impose de réfléchir au sens de la peine pour la personne condamnée et à l'objectif de protection de la société contre les risques de récidive.

La vétusté voire parfois le délabrement du parc immobilier pénitentiaire, les conditions de détention trop souvent indignes et, surtout, l'absence d'efficacité d'une majeure partie des peines d'emprisonnement exécutées sans suivi ni projet de réinsertion, appellent à redonner du sens aux peines prononcées et à promouvoir les peines de probation.

C'est bien dans cette perspective qu'a été instaurée la peine de suivi socio-judiciaire et « juridictionnalisée » l'application des peines par la loi du 15 juin 2000.

C'est également l'objectif de la politique menée par le Gouvernement depuis le 16 mai 2012, qui vise à encourager, pour prévenir durablement la récidive, l'individualisation des peines, de leur prononcé à leur exécution, développer les aménagements de la peine privative de liberté et veiller à la problématique de la surpopulation carcérale en créant une peine de contrainte pénale ayant vocation à se substituer à certaines peines d'emprisonnement.

Déjà, la circulaire de politique pénale de Mme Christiane Taubira en date du 19 septembre 2012 a donné une forte impulsion à la politique pénale des juridictions en matière d'aménagement de peine et d'alternatives à l'incarcération, faisant de l'individualisation de la réponse pénale une priorité à tous les stades de la procédure, dès le choix d'orientation des poursuites jusqu'à l'exécution de la peine.

Fort de cette politique volontariste, le taux d'aménagement des peines sous écrou sur le nombre de personnes condamnées n'a cessé d'augmenter sur la globalité des dernières années : ainsi au 1<sup>er</sup> juin 2016, 21,5 % des personnes condamnées écrouées étaient en aménagement de peine – hors LSC – contre 18,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et 11,7 % en avril 2008.

Coïncidence, à la même période, la Cour européenne des droits de l'Homme eut l'occasion de rappeler dans son arrêt pilote *Torreggiani* « les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les États à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leurs politiques pénales vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale »<sup>55</sup>.

Puis, la loi du 15 août 2014, élaborée dans un souci de clarification du sens de la peine et traduisant cette détermination, a posé les fondements d'une politique susceptible d'influer sur la surpopulation carcérale en prônant d'une part, le recours à la contrainte pénale en lieu et place de peines d'emprisonnement et, d'autre part, le développement des mesures de sortie accompagnée, pour permettre un retour progressif à la liberté et l'exécution de la peine dans la société.

Ces mesures ne peuvent évidemment pas être réduites à des instruments de régulation des flux d'incarcération, mais les objectifs qui leur sont assignés, en termes d'insertion ou réinsertion et de prévention de la récidive, sont de nature à réduire de manière durable les taux d'occupation des établissements pénitentiaires.

La prise en compte des conditions de détention et du taux d'occupation des établissements pénitentiaires est désormais au cœur des politiques conduites en matière d'exécution et d'application des peines. Aussi, les conditions de détention et le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire sont-ils, depuis la loi du 15 août 2014, érigés en critères permettant aux juridictions d'application des peines d'apprécier l'opportunité de l'octroi d'une mesure de sortie accompagnée (article 707 III du code de procédure pénale).

La politique déterminée ne se limite pas aux personnes détenues et vise également les personnes condamnées, libres au jour du jugement et en attente de l'exécution de leur peine d'emprisonnement. Ainsi, les services pénitentiaires et les autorités judiciaires sont-ils mobilisés

55) Christine Lazerges, « L'irrespect du principe de dignité à l'égard des personnes détenues, le cas de la France », in *Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, 2016, p. 530.

pour faciliter les aménagements de peine avant incarcération. Concrétisation de cette politique, il appartient aux parquets de veiller avant chaque écrou à la situation de la personne condamnée en vue d'une éventuelle nouvelle saisine du juge de l'application des peines dès lors qu'elle présente des garanties de réinsertion.

Cette ambition dépasse en effet nécessairement la seule responsabilité de l'administration pénitentiaire, puisque, si celle-ci est chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire en matière d'exécution des peines, son efficacité dépend en partie des décisions judiciaires et des contributions d'autres intervenants.

Il est évident que la mise en œuvre de ces mesures nécessite une concertation entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires qui doit être menée au sein d'instances locales permettant d'informer les magistrats sur les effectifs des établissements du ressort. Ainsi, la surpopulation carcérale ne doit plus être appréhendée comme une problématique exclusivement pénitentiaire et les magistrats doivent être davantage sensibilisés aux difficultés rencontrées par les établissements de leur ressort.

A cette fin, des protocoles locaux peuvent être privilégiés entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire visant à déterminer des seuils d'alerte en termes de surpopulation, élément susceptible d'influer sur les seules décisions de mise à exécution qui peuvent être différées et d'examen accéléré de mesures d'aménagements pour les détenus en fin de peine.

**S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces mesures sur la population carcérale, il apparaît en revanche clairement qu'une politique de développement des aménagements de peine et de la libération sous contrainte, doit s'accompagner d'une augmentation de l'offre d'accueil, du nombre de places disponibles et d'autres structures et modalités de prise en charge, afin de pouvoir diversifier les projets d'aménagement de peine et les objectifs de libération sous contrainte, et d'en faire bénéficier le plus grand nombre. C'est dans cette perspective qu'entre 2014 et 2018, 1100 emplois auront été créés dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont les deux tiers sont déjà en fonction.**

### b) Les enseignements d'une approche comparative

Une étude comparative des politiques européennes<sup>56</sup> permet de corroborer l'analyse développée ci-avant, en appréhendant deux approches différentes des politiques pénales visant à contrôler l'inflation carcérale, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe de 1999 (surpopulation des prisons et inflation carcérale) et 2006 (règles pénitentiaires européennes).

Sur une période récente (2010-2014), plusieurs pays ont connu une baisse importante de leur population carcérale, alors que deux autres (Angleterre/Pays de Galles, Belgique), bien qu'ayant massivement développé la surveillance électronique, ne sont pas parvenus à réduire leur nombre de personnes détenues.

Parmi les premiers, pour trois pays (Allemagne, Pays-Bas et Suède) c'est la baisse combinée du taux d'entrée en détention et de la durée moyenne de détention, voire par la baisse de l'un et la stabilité de l'autre qui ont conduit à une baisse de la population incarcérée. Ainsi la Suède a-t-elle vu son nombre de prisonniers chuter de 6 % entre 2011 et 2012, conséquence d'une décision de la Cour suprême qui a été interprétée par les juridictions suédoises comme une invitation à prononcer des peines plus légères pour les infractions relatives aux stupéfiants. Toutefois, le Conseil national suédois de la criminalité vient de tempérer cette impression puisqu'il a démontré que le nombre des crimes recensés ne cessait d'augmenter depuis 1975...

56) Julien Morel d'Arleux, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables », *Pouvoirs*, 135, 2010, p. 159-170.

Il convient également de noter qu'aux États-Unis aussi, en 2012, le nombre de personnes détenues a baissé pour la troisième année consécutive<sup>57</sup>. Cette tendance s'explique par l'introduction d'une ordonnance de la Cour suprême pour « *soulager la surpopulation carcérale* » et par le fait que certains États (dont la Californie) ont assoupli leur politique pénale en cherchant des alternatives à la prison. La crise financière de 2008 a aussi permis de porter l'attention sur l'ampleur du poids des dépenses liées à l'incarcération dans les budgets des États.

PAYS	2010	2011	2012	2013	2014	2010 - 2014
Allemagne	71 634	70 931	69 268	67 681	65 710	-8,3 %
Angleterre Pays de Galles	85 002	85 374	86 048	83 842	85 509	0,6 %
Belgique	11 382	11 825	12 310	12 697	13 212	16,1 %
Ecosse	7 890	8 267	8 145	7 928	7 879	-0,1 %
Espagne (hors Catalogne)	65 098	61 279	59 410	58 089	56 391	-13,4 %
France <sup>58</sup>	66 925	72 326	76 407	78 363	77 739	16,2 %
Grèce	11 934	12 479	12 479	13 238	12 006	0,6 %
Irlande	4 352	4 257	4 323	4 065	3 829	-12,0 %
Italie	68 345	67 104	66 271	64 835	54 252	-20,6 %
Norvège	3 636	3 535	3 551	3 649	3 718	2,3 %
Suède	6 922	6 742	6 431	5 868	5 861	-15,3 %
Pays-Bas	11 737	11 579	11 324	10 547	9 857	-16,0 %
Portugal	11 613	12 681	13 614	14 284	14 003	20,6 %
Finlande	3 316	3 261	3 196	3 126	3 097	-6,6 %

**Figure 16 :** Évolution du nombre de détenus au premier septembre de chaque année (source : Conseil de l'Europe SPACE 1)

Les exemples étudiés illustrent la nécessité d'intervenir *a minima* sur l'une des composantes du nombre de personnes écrouées et détenues : la durée de la peine ou le nombre de placements sous écrou. Dans ces États, il s'est agi, en particulier, de donner de plus grandes marges de manœuvre aux magistrats dans l'exécution ou la non-exécution des peines d'emprisonnement pour les délits mineurs et de renforcer les prises en charge en milieu ouvert et les pratiques professionnelles associées. Une évolution symboliquement saluée, aux États-Unis, par la visite du Président M. Barak Obama dans un établissement pénitentiaire en juillet 2015, marquant ainsi la volonté de poursuivre cet effort de réforme de la justice pénale et de modération du tout répressif par le soutien des programmes de réinsertion.

**Cela démontre, s'il en est encore besoin, que l'inflation carcérale doit être appréhendée dans le cadre de politiques pénales conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et une politique active d'aménagement de peines visant à diminuer la durée de placement sous écrou, associant l'ensemble des acteurs de la filière pénale (magistrats, professionnels de la Justice, personnels pénitentiaires et de probation).**

57) Danielle Kaeble, Lauren E. Glaze, Anastasios Tsoutis, Todd D. Minton, Bureau of Justice Statistics, . December 29, 2015. Revised January 21, 2016. Correctional Populations in the United States, 2014. U.S. Department of Justice / Office of Justice Programs / Bureau of Justice Statistics.

58) Pour la France, ce chiffre correspond au nombre de personnes sous écrou disponible au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.



# 3 UN ENGAGEMENT LÉGISLATIF À LA HAUTEUR DE LA TÂCHE ET DURABLE

Alors que les ministères de la défense nationale et de l'Intérieur pratiquent régulièrement l'exercice, celui de la Justice n'a que très peu utilisé l'outil des lois de programmation. Seuls les Gouvernements de M. Edouard Balladur et M. Jean-Pierre Raffarin firent appel à cette faculté ouverte par l'article 34 de la Constitution.

La formule répond pourtant à bien des avantages et peut en particulier, conformément à la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances, regrouper des autorisations de programme. C'est ainsi que traditionnellement, une loi de programme est constituée d'articles établissant une programmation des moyens ainsi que d'un rapport annexé qui explicite, de façon littéraire, les objectifs que se fixe le Gouvernement sur la période donnée<sup>59</sup>. Certes, compte tenu du principe de l'annualité budgétaire, les crédits programmés dans la loi de programme ne sont qu'indicatifs et n'ont valeur ni normative ni impérative, pas plus d'ailleurs que le rapport annexé, et les objectifs que se fixe le Gouvernement non plus.

La démarche constitue cependant un contrat passé entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale qui a d'autant plus de poids que l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent pleinement exercer leur capacité de contrôle. La programmation permet, en effet, de bénéficier d'une vue d'ensemble des crédits que le Gouvernement entend mettre à la disposition des services concernés.

**Parce que le ministère de la justice est le premier constructeur immobilier de l'État, le principe très strict de l'annualité budgétaire paraît peu adapté aux exigences d'une bonne gestion. En revanche, la loi de programmation, parce qu'elle autorise des opérations étalées dans le temps est – sur le principe – plus judicieuse.**

Il semble toutefois falloir modérer l'enthousiasme au regard de l'exécution des lois précédentes. Car, ainsi que le souligne M. Hubert Haenel, « *le bilan d'application de cette loi de programmation est difficile à établir* »<sup>60</sup> puisque chaque Gouvernement reste maître non seulement de ses priorités mais aussi de la capacité à lancer des politiques nouvelles.

<sup>59</sup>) A titre d'exemple, la loi de programme relative à la justice de 1995 avait prévu d'ouvrir sur les années 1995 à 1999 des autorisations de programme pour un montant de 1,24 milliard d'euros dont 460 millions dédiés à l'administration pénitentiaire.

<sup>60</sup>) Hubert Haenel, *op. cit.*, p. 9.

Pour autant, eu égard à l'importance colossale des besoins, une loi de programmation qui porterait sur les crédits immobiliers nécessaires mais aussi sur l'ensemble du budget pénitentiaire afin de prévoir les emplois et le budget de fonctionnement afférents, tout autant que les moyens d'aménagement de peine nécessaires, est une perspective fort utile.

D'ailleurs, le 2 juin dernier, les présidents des commissions des Lois des deux chambres ont ensemble appelé à la « *sanctuarisation* » du budget de la Justice dans une loi de programmation afin qu'il soit « *à l'abri des clivages politiques* ». Le 9 juin, cinq associations et syndicats<sup>61</sup> réunis au tribunal de grande instance de Paris ont à leur tour demandé une « *loi de programmation pluriannuelle* » pour la Justice.

A ce stade, s'il dépasse l'objet du présent rapport de se prononcer sur une loi pour l'ensemble du ministère, il est en tout cas rassurant de saluer l'esprit de concorde qui pourrait accompagner l'élaboration d'une loi dédiée à l'univers carcéral. Elle permettrait de stabiliser la pensée et l'action sur la prison, autour d'un socle rassemblant la représentation nationale. Par l'exercice vigilant du contrôle confié aux commissions parlementaires, elle contournerait ainsi les risques de remise en cause.

Quelques conditions doivent cependant être réunies.

**En premier lieu, il est indispensable que le diagnostic soit incontestable afin d'être partagé. Les éléments présentés dans ce rapport sont destinés à y contribuer et ainsi à faire émerger un nécessaire consensus transpartisan.**

La formule de Paul Claudel n'a rien perdu de sa force : « *simplement rendre la prison visible* ». Aussi faut-il employer les prochains mois pour l'illustrer en mobilisant les énergies au-delà des clivages partisans. Le débat politique à venir ne pourra se résumer à deux postures manichéennes : la volonté d'enfermer toujours plus et celle d'enfermer moins. La scène publique ne peut se limiter à une confrontation stérile entre les tenants d'une conception caricaturale et moyenâgeuse privilégiant le châtiment sur la réinsertion et ceux qui prônent l'abolition de la prison parce qu'elle porterait en elle une implacable logique d'exclusion.

La complexité de notre système pénal, réclame un dépassement des facilités. Les simplifications électorales ne profiteront à personne d'autant qu'au lendemain des échéances la réalité carcérale continuera à s'imposer. La suroccupation ne se règlera pas en quelques mois. Un effort durable s'impose et ne sera possible que si la décision politique procède du consensus. Celui-ci est possible. La qualité du travail conduit par les assemblées parlementaires l'illustre abondamment. L'institution pénitentiaire a montré sa capacité à s'adapter en tentant d'apporter des « solutions » urgentes aux « problèmes » les plus cruciaux et aux situations les plus « intolérables ». Il faut donc y puiser la force pour démontrer qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, la peine ne peut être exclusivement conçue en termes de punition ou d'expiation. Elle doit s'inscrire tout autant dans la perspective de réinsertion qu'impose sa finalité tant individuelle que sociale, et dès lors, bénéficier d'un engagement qui s'émancipe de la contrainte budgétaire annuelle.

**Dans le même temps, il est indispensable que des premiers engagements significatifs figurent dans le projet de loi de finances pour 2017. A cette fin, pour concrétiser la création de 2 513 places (1 740 nettes) dans des quartiers de préparation à la sortie (QPS), une**

61) Association nationale des psychiatres experts judiciaires (ANPEJ), Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS), Association des experts traducteurs et interprètes judiciaires (Expertij), UNSA services judiciaires, Union Syndicale des Magistrats.

inscription de crédits de 230 M€ permettrait le lancement d'un programme qui pourrait se dérouler en trois phases :

- reconversion/réhabilitation de douze quartiers existants (QPA, QPS, QCP, QNC et QSL) pour 8 M€,
- construction de six nouvelles structures de 120 places pour 91 M€ et 720 places,
- construction de dix établissements dont quatre de 120 places (480 places au total) et six établissements de 90 places (540 places au total) : 135 M€.

Les opérations concerneraient la requalification de douze quartiers existants et la création de seize nouvelles structures.

DISP	QPA EXISTANT	CAPACITE	NOUVEAUX QPS	CAPACITE
Bordeaux	QPA Bordeaux	20		
	Gradignan	57		
	QPA Poitiers Vivonne			
Dijon	-	-	Orléans	90
Lille	QPA Longuenesse	87	Lille	120
			Le Havre	90
Lyon	-	-	Lyon	120
Marseille	QPA Aix Luynes	82	Grenoble	90
			Marseille	120
			Nice	120
MSPOM	QPS Nouméa	81	La Réunion	90
Paris	QPA Villejuif	116	4 QPS	480
	QNC Meaux	60		
	QCP Fleury-Mérogis	30		
Rennes	QPA Condé sur Sarthe	45	La Mans	90
	QCP Nantes	59	Caen	90
Strasbourg	QPA Metz	77	Strasbourg	120
Toulouse	QCP Toulouse Seysses	59	Montpellier	120
	<b>capacité totale QPA existants</b>	<b>773</b>	<b>capacité totale nouveaux QPS</b>	<b>1740</b>
			<b>capacité totale QPS</b>	<b>2513</b>

Figure 17 : Programmation de créations de places au sein des QPS

De même, une première tranche de construction de 4 355 places en maisons d'arrêt nécessiterait une première enveloppe de 900 M€ pour un total de 1 100 M€ d'AE<sup>62</sup>. En effet, sans préjuger du nombre de places dont la construction serait préconisée par une loi de programmation et dont la réalisation serait à décliner en plusieurs phases pour un coût global compris entre 1 milliard et 2,5 milliards d'euros selon les options retenues, une première phase de construction d'établissements (4 355 places) dans les directions interrégionales des services pénitentiaires actuellement les plus fortement touchées par la surpopulation carcérale (Paris, PACA) ou celles dont l'évolution attendue est défavorable (Midi-Pyrénées, Grand-Ouest), pourrait être constituée des opérations suivantes :

DISP	NATURE OPERATION	NOMBRE DE PLACES
Paris	3 EP – 575 places	1 725
Rennes	1 EP – 430 places	430
Marseille	2 EP – 500 places	1 000
Toulouse	1EP – 600 places	600
Strasbourg	1 EP – 400 places	400
Outre-mer	1 DAC – 200 places	200
<b>TOTAL</b>	<b>8 EP et 1 DAC</b>	<b>4 355</b>

**Figure 18** : Programmation de créations de places au sein de MA et QMA

Enfin et surtout, il est obligatoire que les deux commissions des lois puissent se sentir, par-delà les échéances électorales, investies de la responsabilité d'une attention constante sur l'exécution des engagements qui pourraient être pris.

62) Ce chiffre est calculé à partir d'un coût à la place basé sur les derniers coûts réels, pour un établissement de 600 places, soit 192 000€ à la place, le coût total attendu est de 924 M€.

## CONCLUSION

Les difficultés du système pénitentiaire français ne se résument pas au seul nombre des personnes incarcérées, ce à quoi il est pourtant trop souvent réduit. **La prison n'existe pas seule, et parce qu'elle est une institution globale, sa compréhension requiert une vision totale.** Aussi, par essence parcellaires, les propositions du présent rapport ne prétendent pas résoudre toutes les difficultés. Elles aspirent pourtant à régler définitivement cette question de la surpopulation, pour l'application du principe de l'encellulement individuel et, partant, celle du respect de la dignité humaine en prison.

Elles découlent d'une longue conviction : **il n'existe pas de lois secrètes qui condamneraient l'univers carcéral à être voué à la promiscuité et à la pauvreté.** Et si la prison, toujours dénoncée, toujours critiquée, est si difficile à réformer c'est d'abord parce qu'elle est plus un objet de discours, de harangues, qu'un sujet de réflexion. Pourquoi se limiter à dénoncer les tares d'un système pénitentiaire indigne des valeurs de la République sans consacrer les ressources nécessaires pour le changer, pour en finir avec la misère, la promiscuité et l'oisiveté ? **La prison ne peut demeurer une institution orpheline, victime des soubresauts créés par les contextes politiques les plus divers sans que jamais elle ne soit reliée à l'enjeu démocratique qu'elle porte.**

Il faut donc :

En finir avec les bonnes intentions, quitter le royaume des incantations et agir. Il ne suffit pas de camper au pied des murailles, il faut donner l'assaut.

- Expliquer qu'il ne s'agit pas d'un combat qui opposerait de « *manière irréductible les conser-vateurs et les réformateurs* » mais d'un enjeu républicain. Il nous faut assumer nos prisons et chercher en permanence à éroder les multiples paradoxes qui entravent le fonctionnement de nos établissements. Si la prison doit à la fois isoler et insérer, gérer des stocks et des flux tout en veillant à l'individualisation de la peine et au respect des personnes, elle n'est plus un bagne et ne sera jamais un hôtel.

- ▶▶▶ Convaincre que l'intérêt de tous est de construire une parole publique sur les prisons. Tant que l'on attendra essentiellement de nos établissements qu'ils se fassent oublier, tant qu'on évaluera la qualité du fonctionnement d'un centre pénitentiaire à son silence, au fait qu'il ne fasse pas parler de lui, l'avenir de cette institution restera sombre. La persistance de ce déni immobilise l'institution à la place des oubliettes d'antan.
- ▶▶▶ Persuader que maintenir une approche technocratique des questions pénitentiaires ne peut qu'encourager des stratégies mortifères de crise visant à favoriser le réveil de l'opinion. La tension qui pèse sur nos établissements ne peut durer. Faut-il attendre des mouvements sociaux des personnels ou des mutineries pour engager des évolutions ? Si tel était le cas, dans quels sens iraient-ils et à quel prix ?
- ▶▶▶ Admettre que, au regard du temps qui sera nécessaire dans cette perspective, il faut agir longtemps en commençant sans attendre. La connaissance de la réalité carcérale est l'indispensable toile de fond au désenclavement institutionnel et à l'élaboration d'une politique pénitentiaire cohérente dans la durée. Mais il n'était pas dans les capacités de ce rapport, publié par la volonté du législateur la dernière année de la législature, de la définir. Il s'est donc contenté d'élaborer une réponse pour que les trente années où le nombre de personnes détenues a été régulièrement supérieur au nombre de places disponibles appartiennent définitivement au passé et qu'il soit enfin mis un terme au surpeuplement carcéral.

# ANNEXES





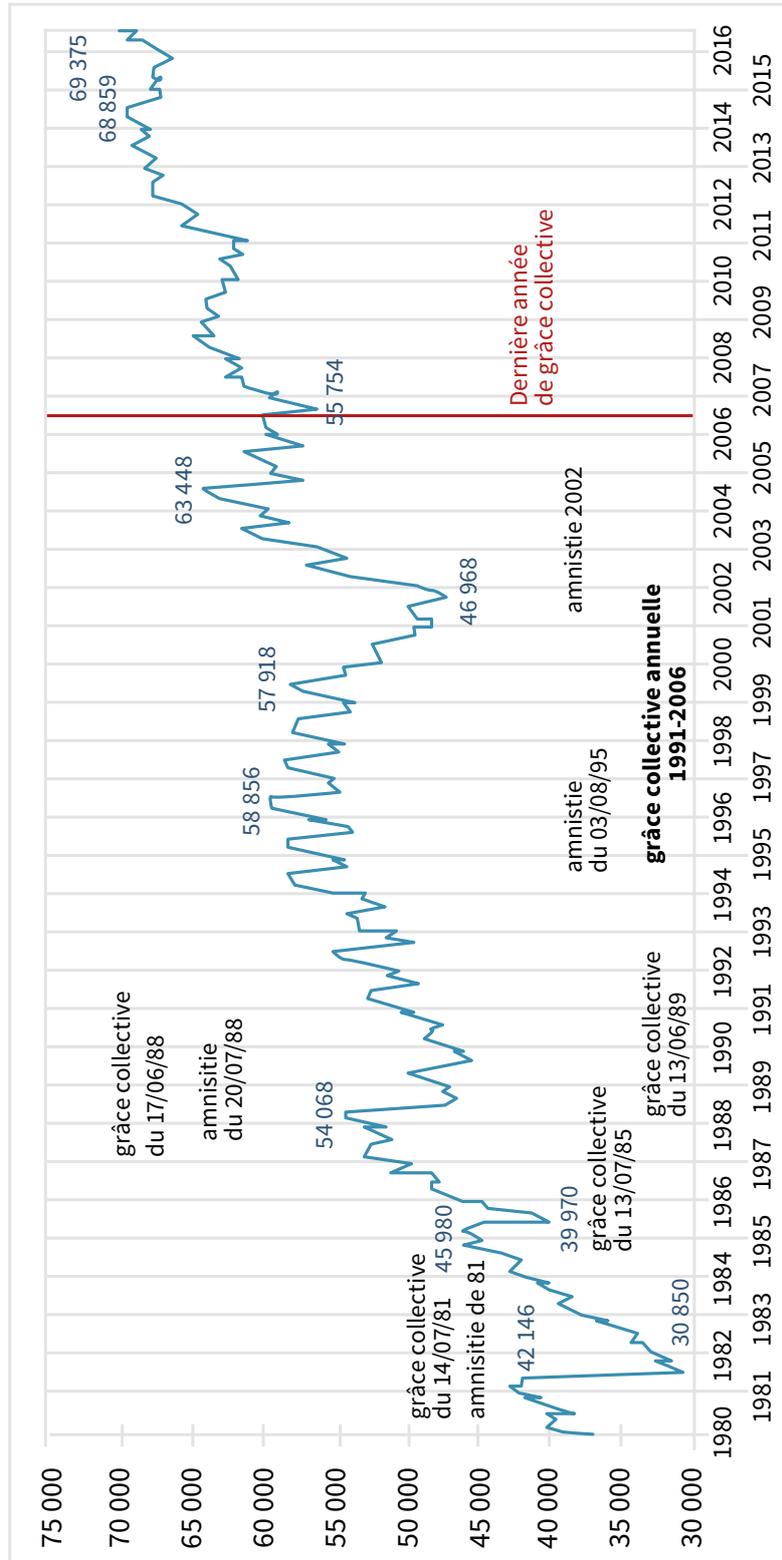


Figure 19 : Évolution du nombre de personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> du mois de 1980 à 2016

PROGRAMME DE CONSTRUCTION	DATE DU PROJET	ANNÉE DE MISE EN SERVICE	EMPLACEMENT	PLACES CRÉÉES BRUTES	COÛT (M€)
Programme 13000	1987	1990	CD Joux la ville	602	
			CD Neuvic	400	
			CD Tarascon	596	
			CD Uzerche	600	
			CD Saint Mihiel	402	
			CP Maubeuge	413	
			MA Aix Luynes	584	
			MA Osny	590	
			MA Villefranche-sur-Saône	599	
			MA Villeneuve-les-Maguelone	593	
		1991	CD Aiton	402	
			CD Argentan	596	
			CD Bapaume	601	
			CD Châteaudun	601	
			CD Salon	613	
			CD Villenauxe-la-Grande	408	
			CP Laon	401	
			CP Longuenesse	603	
			CP Varennes-le-Grand	393	
			MA Nanterre	596	
		MA Villepinte	600		
1992	MC Arles	249			
	CP Chateauroux	379			
	CP Saint-Quentin-Fallavier	394			
Mission Outre-Mer	1990	1996	CP Baie-Mahault	504	37
			CP Ducos	554	39,2
		1998	CP Remire-Montjoly	469	40,2

Figure 20 : Les « programmes » de construction de places de prison (1987-2016)

PROGRAMME DE CONSTRUCTION	DATE DU PROJET	ANNÉE DE MISE EN SERVICE	EMPLACEMENT	PLACES CRÉÉES BRUTES	COÛT (M€)
Programme 4000	1995	2003	CP Avignon le Pontet	625	245,7
			MA Toulouse-Seysse	615	
		2004	CP Liancourt	636	
			CP Toulon-la-Fardèle	607	
		2005	CP Meaux-Chauconin	598	
			MA Lille Sequedin	655	
Programme 13 200	2002	2008	CP St-Denis	574	85,9
			CP Mont-de-Marsan	698	68,4
		2008	EPM Lavaur	60	107,9
			EPM Mézieu	50	
			EPM Orvault	40	
			EPM Porcheville	30	
			EPM Quiévrechain	60	
		2009	EPM Marseille	60	6,5
			EPM Mézieu	10	
			EPM Orvault	20	
			EPM Porcheville	30	
			CD Roanne	600	
			CP Béziers	810	
			CP Nancy	693	
		CP Poitiers	562		
		MA Lyon-Corbas	690	PPP	
		QCP Meaux-Chauconin	60	PPP	
		QCP Muret-Seysse	60	6,5	
		2010	CP Bourg-en-Bresse	690	136,8
				690	
CP Rennes	690		PPP		
CP Le Havre	401		PPP		
MA Le Mans					

Figure 20 (suite) : Les « programmes » de construction de places de prison (1987-2016)

PROGRAMME DE CONSTRUCTION	DATE DU PROJET	ANNÉE DE MISE EN SERVICE	EMPLACEMENT	PLACES CRÉÉES BRUTES	COÛT (M€)		
Programme 13 200	2002	2011	CP Lille-Annoeullin	686	PPP		
				798	PPP		
			CP Reau Sud francilien	82	6,4		
			QSL Aix-en-Provence	51	4,9		
			QSL Avignon	82	6,2		
					QSL Bordeaux-Gradignan		
		2012	CP Remire	78	5,4		
			MA Nantes	511	PPP		
			QCP Nantes	59			
		2013	CD Nantes	118	25,7		
			CPA Nouméa	80	8,1		
			MA Rodez	100	20		
			MC Condé sur Sarthe	249	78,6		
		2014	QNC Longuenesse	96	9		
MA Majicavo	57		53,2				
2015	MA Majicavo	116					
	MC Vendin-le-Vieil	238	78,6				
Dispositif d'accroissement de capacité (DAC)	2004	2007	CD Bédenac	41			
			CP Lorient	40			
			MA Auxerre	12			
			MA Beauvais	19			
		2008	CD Bédenac	41			
			CD Mauzac	40			
			CD Oermingen	78			
			CP Le Port	43			
			CP Remire	78			
			MA Arras	44			
			MA Dunkerque	16			
			QSL La Santé	32			
			QSL St-Etienne	40			

Figure 20 (suite) : Les « programmes » de construction de places de prison (1987-2016)

PROGRAMME DE CONSTRUCTION	DATE DU PROJET	ANNÉE DE MISE EN SERVICE	EMPLACEMENT	PLACES CRÉÉES BRUTES	COÛT (M€)
Dispositif d'accroissement de capacité (DAC)	2004	2009	CD Bédenac	20	
			CD Villenauxe-la-Grande	200	
			CP Faa'a	32	
			MC Arles	160	
			QSL Angers	37	
			QSL Seysses	52	
		2010	CD Bédenac	20	
			CJD Nouméa	18	
			CP Nouméa	24	
			MA Bonneville	8	
			MA Majicavo	15	
			QSL La Santé	14	
		2011	CD Bédenac	20	
			MA Charleville-Mézières	20	
			QSL Angoulême	19	
			QSL Caen	50	
		2012	CNE Sequedin (CNE)	33	
			QSL Poitiers	57	
MA Montauban	80				
QSL Bourg-en-Bresse	40				
QSL Chambéry	30				
2013	CD Bédenac	41			
	MA Bonneville	89			
2014	CP Nouméa	103			
	QSL Toulon-la-Fardèle	40			
2016	QSL Bois d'Arcy	61			
Nouveau programme immobilier	2012	2014	CP Orléans-Saran	808	93
		2015	CP Beauvais	615	PPP
			CP Valence	472	PPP
2016	CP Riom	568	PPP		
<b>Total général</b>				<b>33 300</b>	<b>33 300</b>

Figure 20 (fin) : Les « programmes » de construction de places de prison (1987-2016)





[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

 [@justice\\_gouv](https://twitter.com/justice_gouv)

Contact presse – Cabinet du garde des Sceaux  
01 44 77 63 15 [secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr](mailto:secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr)